

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR -
CAMPUS DE CACOAL
CURSO DE DIREITO

O SISTEMA FINANCEIRO E A LAVAGEM DE DINHEIRO

Edna Costa Sousa

Cacoal / RO
Março/ 2007

EDNA COSTA SOUSA

O SISTEMA FINANCEIRO E A LAVAGEM DE DINHEIRO

Monografia apresentada à banca da Universidade Federal de Rondônia – UNIR-*Campus* de Cacoal como exigência parcial para obtenção de grau de bacharel em Direito sob orientação do professor especialista Silverio dos Santos Oliveira.

Cacoal / RO
Março/ 2007

EDNA COSTA SOUSA

O SISTEMA FINANCEIRO E A LAVAGEM DE DINHEIRO

1º Avaliador

Nota

2º Avaliador

Nota

3º Avaliador

Nota

Média

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1. CARACTERÍSTICAS DA LAVAGEM DE DINHEIRO.....	12
1.1 Etapas.....	12
1.2 Indicadores mais Frequentemente Observados.....	14
1.2.1 Grandes Movimentações de Dinheiro em Espécie.....	14
1.2.2 Transferência Atípica ou não Justificável de Recursos do e para o Exterior.....	14
1.2.3 Transação ou Atividade Comercial Estranha.....	15
1.2.4 Movimentações Grandes e/ou Rápidas de Recursos.....	15
1.2.5 Riqueza Incompatível com o Perfil do Cliente.....	15
1.2.6 Atitude Defensiva em Relação a Perguntas.....	15
2. MARCOS HISTÓRICOS	17
3.OS EFEITOS ECONÔMICOS DA LAVAGEM DE DINHEIRO.....	20
4. RISCOS BANCÁRIOS E O PAPEL DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO..	25
4.1 Riscos Bancários.....	25
4.2 O Papel do Supervisor Bancário.....	31
5. DINHEIRO ELETRÔNICO E SERVIÇOS BANCÁRIOS ON-LINE.....	35
6. AS CONTAS CC-5.....	38
7. FATF – <i>FINANCIAL ACTION TASK FORCE</i>.....	41
8. AS UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA – FIU.....	45
9. O GRUPO DE EGMONT.....	48
10. CENTROS FINANCEIROS OFFSHORE E “PARAÍSO FISCAIS”	50

11. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMBATE À LAVAGEM NO BRASIL.....	52
12. A LEI 9.613/98.....	54
13. REGIME ADMINISTRATIVO DE COMBATE À LAVAGEM.....	56
13.1 Pessoas Obrigadas.....	58
13.2 Responsabilidades Legais.....	58
13.3 Sanções.....	63
13.4 Competências Administrativas e Regulamentação Infralegal.....	64
14. SIGILO BANCÁRIO.....	65
15. COAF.....	68
15.1 Atribuições.....	68
15.2 Estrutura.....	70
15.3 Entrada no Grupo de <i>Egmont</i>	71
15.4 Relacionamento Com o Exterior.....	72
16. INGRESSO DO BRASIL NO FATF.....	74
17. PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO GAFISUD.....	76
CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS.....	80
TABELA DE SIGLAS.....	83

RESUMO

Buscou-se inicialmente neste trabalho, proporcionar uma visão geral sobre a questão da lavagem de dinheiro e os seus efeitos na sociedade. fazer um estudo dos vários elementos relacionados à atividade de lavagem de dinheiro, essenciais para o entendimento do fenômeno. Nesse sentido é realizada uma análise da atividade de lavagem, buscando identificar suas principais características e tendências e a forma como essa atividade delituosa afeta a economia. Em seguida procura-se identificar e descrever o modelo antilavagem difundido internacionalmente. Nesse ponto, são abordados, também, temas específicos, tais como a maneira pela qual a lavagem de dinheiro afeta o sistema bancário e, conseqüentemente, como ela se insere nas preocupações das autoridades de supervisão bancária, o papel dos “paraísos fiscais” nos esquemas de lavagem e a forma como os organismos internacionais têm pressionado os países considerados não-cooperantes no sentido de colaborarem com o esforço internacional.

Palavras-chave: lavagem de dinheiro, riscos bancários associados à lavagem, avaliação das instituições brasileiras antilavagem.

ABSTRACT

We search initially in this project to provide a general vision on the question of money laundering and its effect in the society and make a study of some elements related to the activity of money laundering, essentials for the agreement of this phenomenon. In this direction is made an analysis of the activity of laundering, looking for identify its main characteristics and trends and the form how this delictual activity affects the economy. After that, it is looked to identify and to describe the model against laundering spread out internationally. In this point, also specific subjects are treated, such as the way that the money laundering affects banking system and consequently as it insert themselves in the concerns of the authorities of banking supervision, the paper of the *offshores* in the laundering projects and the form as the international organisms have pressured the countries considered not-cooperators in the direction of collaborate with the international effort

Key words: banking money laundering, risks associates to the laundering, evaluation of the Brazilian institutions against laundering.

INTRODUÇÃO

A lavagem de dinheiro pode ser entendida como o processo através do qual um ou mais agentes procuram ocultar ou dissimular a origem de bens, direitos ou valores oriundos de atividades ilícitas mediante a utilização de operações financeiras ou comerciais, de forma a viabilizar o uso desses ativos sem atrair a atenção da ação repressora do Estado.¹

Em poucas palavras, a lavagem é a atividade que visa dar uma origem aparentemente lícita a ativos obtidos através do crime.

Pode-se encontrar na literatura, diversas outras definições do que vem a ser lavagem de dinheiro. No entanto, em sua grande maioria, essas definições têm como base a conduta de dissimular a real origem de ativos obtidos de forma ilícita. A dissimulação é, portanto, a base para toda operação de lavagem que envolva dinheiro proveniente de um crime antecedente.

No Brasil, a atividade de lavagem de recursos de origem ilícita foi tornada crime com a promulgação da Lei Federal nº 9.613, de 3 de março de 1998. Na redação da lei, o legislador pátrio optou por utilizar o vocábulo “lavagem” para designar a conduta penal típica. De acordo com a exposição de motivos do projeto da lei brasileira, uma das opções era levar em conta o resultado da ação para estabelecer a denominação legal da conduta criminosa, como fizeram alguns países que optaram pela expressão “branqueamento de dinheiro” (França, Bélgica,

¹ 1. COAF - Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_contatos.htm. Acesso em 03/04/2006

Espanha e Portugal), Caracterizando-se a conduta pela transformação do dinheiro sujo em dinheiro limpo, pareceu-lhes adequado o uso de vocábulo que denotasse limpeza.

A origem da locução “lavagem de dinheiro” decorre da tradição anglo-saxônia que consagrou o uso coloquial da expressão *money laundering*, muito embora, nos Estados Unidos, a denominação adotada pela lei tenha sido *laundering of monetary instruments*.²

Ainda segundo a exposição de motivos do projeto da lei brasileira, a escolha da denominação “lavagem” em vez de “branqueamento” deve-se a duas razões. Em primeiro lugar, ao fato da expressão “lavagem de dinheiro” já estar consagrada no glossário das atividades financeiras e na linguagem popular, em função do amplo uso internacional da expressão correspondente em inglês. Em segundo lugar, a denominação “branqueamento”, além de não estar inserida no contexto da linguagem formal ou coloquial em nosso País, sugere a inferência racista do vocábulo, motivando estéreis e inoportunas discussões.

A Convenção de Viena, como ficou conhecida, tinha como objetivo principal o combate ao tráfico de drogas. Entretanto, representou o primeiro grande esforço internacional concreto e abrangente na luta contra a lavagem.

Nota-se que o tráfico de drogas foi o mote inicial do desenvolvimento de um aparato institucional de alcance mundial que se destina a combater a dissimulação de recursos oriundos do crime. Com o tempo, o combate à lavagem passou a englobar recursos obtidos não só através do narcotráfico, mas também de uma ampla gama de crimes de natureza grave, especialmente os de caráter transnacional. No entanto, a produção e a comercialização ilícita de substâncias entorpecentes continua sendo até hoje o principal “empreendimento” criminoso gerador de recursos a serem lavados.

² MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo, ed. Malheiros. 1999, p.13

O consumo de drogas tornou-se um problema para quase todos os países. No entanto, a produção em larga escala ainda permanece concentrada em poucas nações, como nos casos da Colômbia, Peru, Bolívia, Afeganistão, por exemplo.

Os EUA, maior mercado consumidor de drogas, tiveram um papel chave no esforço internacional de criminalização da lavagem de dinheiro nos mais diversos países, bem como no desenvolvimento de um aparato institucional em que todas as nações foram e continuam sendo chamadas a colaborar.

A lavagem de dinheiro não é uma atividade ligada a pequenos delitos, mas sim a atividades ilegais de grupos bem organizados. Além do tráfico de drogas, outras atividades criminosas também têm se desenvolvido e gerado grandes somas de recursos ilícitos para a “indústria” da lavagem. Entre elas merecem destaque outras formas de macro-criminalidade como o comércio ilegal de armas, incluindo material nuclear, a prostituição, a corrupção, os seqüestros, a extorsão, as fraudes, a agiotagem, o roubo de obras de arte e outros ativos valiosos, e a evasão fiscal em larga escala.³

As primeiras leis contra a lavagem de dinheiro criminalizavam apenas a conduta de dissimular a origem dos recursos provenientes do narcotráfico. Essa modalidade de legislação ficou conhecida como de primeira geração. As demais condutas criminosas relativas a ativos obtidos ilicitamente permaneciam sob a órbita do crime de receptação.

Em seguida, começou a surgir uma legislação de “segunda geração” que ampliava a relação de crimes geradores de recursos a serem lavados. No entanto, essa relação ampliada de crimes antecedentes restringia-se apenas a uma lista não muito grande de delitos considerados de natureza grave. muitos deles de caráter transnacional, como o tráfico de armas, por exemplo. Foram os casos de Alemanha, Espanha e Portugal.

³ MAIA, Rodolfo Tigre. **O Estado Desorganizado contra o Crime Organizado**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997. p.56 - 135.

Por fim, em países como Bélgica, França, Itália, México, Suíça e EUA, os legisladores optaram por um novo tipo de legislação denominada de “terceira geração”, que previa conectar a lavagem de dinheiro a todo e qualquer delito gerador de ativos ilícitos.

O dinheiro “sujo”, depois de lavado, é utilizado muitas vezes em investimentos lícitos. No entanto, é importante destacar que o dinheiro lavado também é utilizado para financiar a expansão do “negócio” criminoso, como a ampliação dos canais de distribuição de drogas, por exemplo.

Os legisladores e os órgãos de repressão ao crime chegaram à conclusão de que deveriam concentrar sua ação também no aspecto financeiro da atividade criminosa. A estratégia é “estrangular” financeiramente o “empreendimento” e chegar mais facilmente aos comandantes dos grupos criminosos, mediante o rastreamento de transações suspeitas.

A lavagem de dinheiro, além de ser um dos modos mais efetivos pelos quais os criminosos podem salvaguardar e promover seus interesses escusos, leva a uma deterioração das relações entre nações. Prejudica o desenvolvimento da economia e afeta, direta ou indiretamente, a estabilidade social, política e econômica dos países. Por outro lado, o crime organizado representa uma séria ameaça à segurança nacional e internacional, bem como aos regimes democráticos.

A história demonstra, segundo o órgão norte-americano de inteligência financeira (FINCEN), que a estabilidade política, a democracia e os mercados livres dependem de sistemas financeiros e comerciais estáveis, saudáveis e honestos. Nenhuma nação está imune aos efeitos da lavagem de dinheiro e nenhum país agindo isoladamente pode efetivamente combater essa atividade criminosa.⁴

⁴ FINCEN. Disponível no site: http://www.fincen.gov/int_main.html . Acesso em: 02 /03/2006.

1. CARACTERÍSTICAS DA LAVAGEM DE DINHEIRO

1.1. ETAPAS ⁵

A lavagem de dinheiro é um processo dinâmico composto por uma sucessão lógica de transações financeiras e/ou comerciais que objetiva dar um caráter de legitimidade aos lucros obtidos através de meios ilícitos. Em regra, os recursos oriundos de atividades criminosas necessitam trilhar uma série de passos a fim de serem “limpos”.

Convencionou-se subdividir, para fins analíticos e didáticos, o processo de lavagem de dinheiro em três grandes etapas: *placement*, *layering* e *integration*. A Unidade de Inteligência Financeira do Brasil (COAF) traduziu esses termos para: colocação, ocultação e integração, respectivamente.

Na primeira etapa do processo de lavagem (colocação), também chamada de “conversão” por alguns autores, após a captação e concentração dos ativos oriundos da atividade delituosa, o lavador de dinheiro busca distanciar o agente que praticou o crime do produto ilícito por ele obtido. O lavador tenta romper o elo direto que vincula o agente com o delito por ele cometido, buscando inserir esses ativos no sistema econômico formal.

É nessa etapa que o dinheiro “sujo” está mais vulnerável à detecção e ao confisco. Em geral, na etapa de “colocação”, os fundos ilícitos são contrabandeados para o exterior e

⁵ COAF - Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_contatos.htm . Acesso em: 28 /03/2007.

inseridos no sistema financeiro internacional através de instituições financeiras localizadas em países estrangeiros, especialmente "paraísos fiscais",

Um dos ativos mais comumente obtidos com a prática criminosa é o dinheiro em espécie. Esse meio de pagamento traz um grande grau de anonimato e, conseqüentemente, de segurança para a contraparte da operação ilícita. No entanto, para o criminoso, o pagamento em espécie constitui um grande problema. Muitas vezes, o volume físico do dinheiro em espécie, especialmente em relação às cédulas de pequeno valor obtidas com a comercialização de drogas, pode ser muito maior que o próprio volume da mercadoria vendida. Para se ter uma idéia, 200.000 em notas de 10 pesam 40 libras, algo em torno de 18 quilos. Além disso, o dinheiro em espécie é mais facilmente perdido, roubado ou destruído.

Na segunda etapa do processo (ocultação), também chamada de “estratificação” ou “dissimulação” por alguns, o objetivo é dificultar o rastreamento contábil dos recursos ilícitos, tentando quebrar a cadeia de evidências que ligam esses fundos a sua real origem. A ocultação consiste de uma série de transações, geralmente de natureza financeira, que visam encobrir ou dissimular a verdadeira origem dos recursos.

Essa é a fase mais complexa do processo e também a mais internacional delas. O lavador procura movimentar várias vezes os recursos inseridos no sistema financeiro, através de transferências eletrônicas entre diversos países, transferindo os ativos para contas anônimas, realizando depósitos em contas “fantasmas”, etc. O dinheiro é preferencialmente movimentado entre países amparados por leis rígidas de sigilo bancário, com deficientes sistemas nacionais de controle antilavagem ou com dificuldades legais ou operacionais de cooperação judicial e policial.

Merece destaque o papel desempenhado pelos consultores financeiros e jurídicos internacionais. Eles, muitas vezes, idealizam as operações ilegais, vendem seu *know-how*, mas não têm qualquer contato material com os ativos ilícitos. Cabe destacar também que nesta etapa é que surgem os maiores riscos de vulneração aos sistemas financeiros nacionais.

Na terceira etapa do processo (integração), os ativos são incorporados formalmente ao sistema econômico legal, através do investimento em empreendimentos lícitos (ou ilícitos) ou pela simples compra de bens. Os recursos que tiveram origem numa atividade delituosa retornam agora aos criminosos que lhe deram origem, com uma aparência de legitimidade. Nesse momento pode-se dizer que os recursos foram lavados e tornaram-se “limpos”.

Uma vez tendo os recursos novamente disponíveis em suas mãos, os criminosos podem reinvesti-los em sua própria atividade ilícita ou diversificá-los, seja em outros empreendimentos criminosos, seja em atividades legítimas. Investimentos em atividades lícitas constituem não só uma fonte de renda insuspeita para o criminoso, mas também facilita a dissimulação de novos ativos que precisem ser lavados.

1.2.INDICADORES MAIS FREQUENTEMENTE OBSERVADOS ⁶

1.2.1 Grandes Movimentações de Dinheiro em Espécie

Em suas atividades ilícitas, os agentes criminosos geralmente recebem e acumulam grandes quantidades de dinheiro em espécie. Isso ocorre porque essa modalidade de pagamento dificulta em muito uma eventual investigação em relação a quem entregou esses recursos ao criminoso. Além disso, especialmente no caso de narcotraficantes, as cédulas costumam ser de baixo valor, gerando grandes volumes físicos de papel-moeda. Para conseguir desvincular esses recursos de sua origem ilícita, uma das alternativas mais comuns é tentar incorporar essas cédulas no sistema bancário.

1.2.2 Transferência Atípica ou não Justificável de Recursos do e para o Exterior

Muitas vezes, para dificultar uma eventual investigação dos recursos de origem ilícita, os lavadores procuram realizar transferências de dinheiro para outros países, especialmente

⁶ UNODCCP- Disponível no site: http://www.unodc.org/unodc/money_laundering.html. Acesso em 01/04/2006.

para “paraísos fiscais”. É possível verificar em diversas situações transferências sem uma aparente justificativa comercial ou que fogem dos padrões usuais do mercado.

1.2.3 Transação ou Atividade Comercial Estranha

Clientes que apresentam costumeiramente movimentações de recursos que implicam em prejuízos ou em taxas de retorno reduzidas devem ser vistos com muita cautela. Esse tipo de comportamento torna-se suspeito na medida que o cliente mostra estar mais interessado em movimentar os recursos no sistema financeiro do que na rentabilidade obtida.

1.2.4 Movimentações Grandes e/ou Rápidas de Recursos

Os lavadores de dinheiro, na tentativa de encobrir a trilha do dinheiro, geralmente tentam estratificar os recursos ilícitos, movimentando-os entre diversas contas em instituições e até países diferentes. Um negócio legítimo, no entanto, procuraria minimizar a burocracia e as taxas bancárias, visando reduzir custos.

1.2.5 Riqueza Incompatível com o Perfil do Cliente

Indivíduos com renda e patrimônio incompatíveis com as quantias movimentadas em suas contas são motivo de suspeição. Muitas vezes esses recursos têm origem criminosa ou então as contas estão sendo movimentadas, com consentimento ou não, por terceiros, como no caso dos “laranjas”.

1.2.6 Atitude Defensiva em Relação a Perguntas

Em geral, um cliente cujo rendimento ou patrimônio tenham origem lícita não se opõe a dar esclarecimentos sobre suas finanças, inclusive porque assim a instituição financeira pode melhor adaptar os serviços oferecidos a suas necessidades. No entanto, lavadores

inexperientes talvez não tenham preparado uma história convincente capaz de justificar a origem dos recursos.

2 MARCOS HISTÓRICOS

Iniciativas embrionárias contra a lavagem de dinheiro já existiam há mais de duas décadas. Em junho de 1980, por exemplo, o Conselho Europeu adotou uma recomendação relativa a medidas contra a transferência e proteção de fundos oriundos do crime.

No entanto, tratavam-se de iniciativas isoladas, de alcance limitado. Somente no final dos anos oitenta, a comunidade internacional, motivada pelo vertiginoso crescimento do crime organizado, em especial do narcotráfico, passou a desenvolver esforços concretos de âmbito internacional para atacar o problema.

O grande marco da cooperação internacional na luta contra a lavagem de dinheiro foi a convenção das Nações Unidas contra o comércio ilegal de substâncias psicotrópicas de 1988 (Convenção de Viena). O foco da convenção era o tráfico de drogas em geral. Entretanto, houve significativo destaque para a lavagem dos recursos advindos dessa atividade criminosa.⁷

A Convenção de Viena foi o primeiro instrumento jurídico internacional a definir como crime a atividade de lavagem de dinheiro. Trouxe ainda: a obrigação de criminalizar a lavagem de recursos derivados do narcotráfico; tornou a extradição aplicável também em casos de lavagem de dinheiro; criou princípios para facilitar as investigações internacionais de natureza administrativa; estabeleceu que o sigilo bancário não deveria interferir nas investigações criminais num contexto de cooperação internacional.

⁷ COAF - Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br> . Acesso em: 28 /01/2006.

Outra iniciativa internacional, ocorrida na mesma época da Convenção de Viena e que também merece destaque como um dos marcos na luta contra a lavagem de dinheiro, foi a publicação do documento *The Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering* pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia em dezembro de 1988.⁸

Esse documento já afirmava à época que a confiança pública nos bancos poderia ser abalada em virtude de eventuais relações das instituições bancárias com criminosos. Estabeleceu, ainda, alguns princípios básicos com vistas a prevenir e combater a lavagem de dinheiro através do sistema bancário: política de identificação do cliente; cumprimento das leis e regulamentos relativos à atividade financeira e recusa em dar curso a operações que pareçam associadas à lavagem de dinheiro e cooperação com as autoridades fiscalizadoras e de persecução criminal, na medida do permitido pelas normas de sigilo bancário.

Como uma resposta mais efetiva à crescente preocupação mundial contra a lavagem de ativos ilícitos, os países mais ricos do mundo criaram o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF – *Financial Action Task Force*), por ocasião da Reunião de Cúpula do G-7 (EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá), ocorrida em Paris em 1989.

Reconhecendo as ameaças que pairavam sobre os sistemas bancários e sobre as demais instituições financeiras, os líderes do G-7 e o presidente da Comissão Européia convocaram para fazerem parte desse grupo os países-membros do G-7, a Comissão Européia e mais oito países, totalizando assim 16 membros.

Ao FATF foi atribuída a responsabilidade de examinar as técnicas e tendências da lavagem de dinheiro, revendo as ações que já estavam em prática, tanto a nível nacional quanto internacional, e estabelecer as medidas necessárias ao combate.

⁸ MAIA, Rodolfo Tigre. Lavagem de dinheiro. São Paulo, ed. Malheiros. 1999.

Em abril de 1990, menos de um ano após sua criação, o FATF publicou um documento com um conjunto de quarenta recomendações que constituía a base de um amplo plano de ação necessário à luta contra a lavagem de recursos oriundos do crime.

Esse documento, que se tornou histórico, ficou conhecido como as “Quarenta Recomendações” e representa até hoje o principal instrumento de referência no combate à lavagem em todo o mundo.

Durante 1991 e 1992, o FATF ampliou seu quadro de associados para 28 membros, incorporando mais 11 países e outro organismo internacional. Atualmente são 31 membros. Desde o início, o FATF tem examinado os métodos usados pelos lavadores de dinheiro, além de implementar mecanismos de avaliação do cumprimento das Quarenta Recomendações pelos países-membros.

3 OS EFEITOS ECONÔMICOS DA LAVAGEM DE DINHEIRO⁹

As duas últimas décadas, em especial os anos 90, foram marcadas pela globalização da economia mundial, com especial destaque para a integração e desregulamentação dos mercados financeiros nacionais. A globalização financeira e os avanços tecnológicos na área de informática e telecomunicações permitiram que indivíduos e empresas passassem a movimentar recursos financeiros entre diferentes países de forma rápida e quase sem nenhuma restrição.

Além disso, o crescimento substancial do comércio internacional, decorrente em grande parte da queda das barreiras tarifárias e não-tarifárias, facilitou o contrabando das mercadorias ilícitas comercializadas pelos traficantes de drogas e de armamentos. Tornou-se mais fácil ocultar mercadorias proibidas entre os volumes cada vez maiores de mercadorias transportadas internacionalmente.

No entanto, para fins de lavagem de dinheiro, o efeito mais danoso decorre da facilidade que a integração e desregulamentação dos mercados financeiros trouxe para os criminosos reciclarem os enormes lucros obtidos em suas atividades ilícitas.

A lavagem de ativos ilícitos, quando envolve grandes somas de recursos, traz conseqüências econômicas relevantes para as nações. Tomando por base as menores

⁹ FMI - Disponível no site: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>. Acesso em 06/05/2006.

estimativas existentes, não restam dúvidas que os recursos lavados anualmente constituem montantes realmente elevados.

Em virtude do grande volume de dinheiro “sujo”, da concentração desses recursos em poucos países e em poucas mãos, e também do fato das autoridades nacionais estarem mais interessadas em perseguir – talvez por ser menos difícil – o dinheiro lavado domesticamente, a lavagem de dinheiro nos mercados internacionais adquiriu grandes proporções, tornando-se um problema de natureza transnacional.

Alguns fatores, ocorridos especialmente nos anos 90, contribuíram para a criação de uma forte demanda por capitais financeiros estrangeiros e de condições facilitadoras do investimento anônimo desse capital: privatização em larga escala de empresas públicas; crescimento dos mercados de ações; crescente diversificação de instrumentos financeiros; crescente participação de capitais internacionais controlados por entidades situadas em “paraísos fiscais”; arrefecimento dos controles em muitos países, especialmente nas economias em transição e em vários países em desenvolvimento; grande necessidade de capital estrangeiro por parte desses dois grupos de nações.

A globalização dos mercados financeiros e sua sofisticação técnica têm favorecido esse processo. Os volumes cada vez maiores de capitais movendo-se a todo o momento no mundo inteiro e os limitados controles oficiais existentes têm possibilitado que fundos de origem duvidosa entrem nesse grande fluxo financeiro sem despertar muita atenção. Torna-se muito difícil também fazer a distinção entre movimentos de capitais induzidos por diferenças em fundamentos econômicos e movimentos de capitais ilícitos a procura de uma nova identidade.

A globalização tem permitido que lavadores profissionais, altamente especializados, explorem as diferenças de controles e regulamentações entre os países de forma mais eficiente e fácil do que era possível quando os movimentos de capitais eram mais controlados e restringidos. As diferenças nos regulamentos e nos controles têm sido mais importantes para motivar as movimentações de capitais ilícitos do que os fundamentos econômicos

propriamente ditos, tais como diferenças nas taxas de juros ou nos níveis de impostos, por exemplo.

Em virtude desse fenômeno, capitais podem mover-se em direções contrárias ao que seria esperado em função da qualidade dos indicadores econômicos de um país. Nesse sentido, grandes volumes de dinheiro podem sair de uma nação com boas políticas econômicas e altas taxas de retorno em direção a países com piores políticas econômicas e menores taxas de retorno, num aparente contra-senso. Como consequência, as autoridades podem ficar confusas em relação às políticas que devem seguir.

O dinheiro “sujo” acaba sendo atraído por países com controles menos rígidos e, como consequência, a alocação mundial dos recursos fica distorcida em dois sentidos: primeiro, em função da própria atividade criminosa e, em segundo lugar, em função da forma como o dinheiro obtido com as atividades delituosas é alocado.

Considerando uma determinada nação, grandes entradas ou saídas de capitais podem influenciar significativamente variáveis como taxas de juros ou de câmbio. Estas, por sua vez, afetam o crescimento econômico e a competitividade do comércio exterior desse país.

Do ponto de vista internacional, esses movimentos de capitais oriundos da atividade de lavagem de dinheiro podem espalhar seus efeitos desestabilizadores sobre determinados países, em função da crescente integração dos mercados financeiros mundiais. Além disso, a coordenação das políticas econômicas fica prejudicada em virtude dos sinais confusos emitidos pelos movimentos de capitais influenciados pela atividade de lavagem.

O desenvolvimento de um eficiente mercado mundial de capitais depende da plena confiança de seus participantes. Na medida que cresce a percepção de que o mercado está contaminado pelo dinheiro controlado por organizações criminosas, essa confiança fica inevitavelmente abalada. Dessa maneira, o mercado tenderá a reagir de forma mais dramática a boatos e falsas informações, gerando mais instabilidade.

A transparência e a saúde dos mercados financeiros são elementos chaves para um bom funcionamento das economias. No entanto, ambos podem ser negativamente afetados pela lavagem de dinheiro. O dinheiro “sujo” pode ser, por exemplo, usado para corromper pessoas que tomam decisões sobre o funcionamento do mercado financeiro dos países. A credibilidade perante o público, tão vital para o funcionamento das instituições financeiras, pode ser rapidamente perdida.

Em virtude do caráter transnacional da lavagem de dinheiro, os países que não implementam controles efetivos contra a lavagem de dinheiro acabam impondo externalidades negativas para os demais países.

Em relação ao risco de imagem trazido pela lavagem de dinheiro, é importante frisar que esse tipo de risco atinge não só transações financeiras legítimas, mas também outras esferas institucionais, tais como bancos, mercados financeiros e até países. Um exemplo recente é a lista negra de países “não-cooperantes”, divulgada pelo principal organismo internacional da luta contra a lavagem de dinheiro, o FATF. Esse organismo recomenda que seus países-membros, bem como todos aqueles comprometidos com a prevenção e combate à lavagem, dediquem “especial atenção” às operações financeiras e comerciais que envolvam os chamados países “não-cooperantes”.

Parece claro que essas nações colocadas na lista negra acabam sofrendo sérios danos à sua reputação, com consequências econômicas significativas, como, por exemplo, afugentando investidores estrangeiros, dificultando que bancos locais estabeleçam relações de correspondência com bancos das principais praças financeiras mundiais, etc.

Raciocínio semelhante pode ser aplicado por ocasião da divulgação do envolvimento, consciente ou não, de empresas e instituições financeiras em operações de lavagem de dinheiro. Uma vez que uma instituição tenha seu nome associado com a lavagem de recursos oriundos do crime, os agentes econômicos que mantêm algum tipo de relacionamento com essa instituição podem ficar com o receio de ver sua própria imagem contaminada perante os demais agentes, levando ao encerramento desses relacionamentos.

Além disso, os depositantes de uma instituição bancária, ao perceberem, através da divulgação do envolvimento dessa instituição com operações criminosas, o rompimento dos padrões éticos e de governança corporativa exigidos nesse ramo de negócio, podem rapidamente iniciar um movimento maciço de saques contra o banco. Isso ocorreria em função do medo de serem fraudados, de terem seus depósitos congelados em decorrência de uma eventual quebra do banco ou, até mesmo, de terem suas contas pessoais vasculhadas numa provável investigação conduzida pelas autoridades competentes.

É importante ressaltar, que o adequado funcionamento dos mercados financeiros depende em muito da expectativa de que elevados padrões profissionais, legais e éticos sejam observados pelas instituições e zelados pelos órgãos de fiscalização. Organismos internacionais, como o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, entendem que há uma importante relação entre integridade do mercado financeiro e estabilidade financeira.

4 RISCOS BANCÁRIOS E O PAPEL DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO¹⁰

4.1 RISCOS BANCÁRIOS

A atividade bancária está sujeita a riscos assim como qualquer outra atividade empresarial. No entanto, a quebra de um banco, em geral, traz conseqüências negativas para a economia significativamente maiores às conseqüências trazidas pela insolvência de uma empresa não-bancária.

A política econômica também acaba sendo afetada por um sistema financeiro frágil e debilitado em virtude, principalmente, dos impactos fiscais e monetários causados pela quebra dos bancos. As instituições financeiras insolventes acabam não respondendo coerentemente aos estímulos do mercado e nem da política econômica, especialmente da política monetária. Um sistema bancário frágil torna-se também um obstáculo a uma eventual política monetária “contracionista”, impedindo a elevação das taxas de juros.

Esses potenciais efeitos negativos dão uma idéia do motivo das instituições bancárias serem tão fortemente reguladas e supervisionadas pelas autoridades públicas nacionais. Proteção em excesso, no entanto, também traz riscos.

¹⁰ BIS - Disponível no site:

<http://www.bis.org/dcms/dfs.jsp?a=&n=&sp-q=money+lauding&sp-k=Basel+Committee> . Acesso em 01/05/2006.

Como decorrência dos sérios danos trazidos por uma crise bancária e do aumento exponencial das transações econômicas e financeiras internacionais verificado nos últimos anos, a preocupação com a estabilidade e a solvência dos sistemas financeiros passou a ser também uma questão internacional.

Em virtude dessa crescente preocupação, foi criado, em 1974, o Comitê de Supervisão Bancária junto ao Banco de Compensações Internacionais (BIS), na Basiléia. Esse comitê, formado pelos países mais industrializados – Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Japão, Luxemburgo, Suécia e Suíça –, reúne-se a cada três meses e tem por objetivo realizar estudos propondo políticas amplas para que os gestores de cada país possam usá-las para determinar suas próprias políticas nacionais. O BIS, que é um banco de propriedade dos bancos centrais e funciona a serviço deles, apenas abriga as reuniões e fornece apoio de secretaria para o Comitê da Basiléia.

O Comitê tem promovido mecanismos de atuação e de troca de informações entre os órgãos supervisores nacionais, de forma que o controle do sistema financeiro internacional seja feito a partir do controle dos sistemas bancários de cada país. Além disso, tem procurado disseminar padrões qualitativos a serem seguidos pelas autoridades nacionais de supervisão bancária.

A atividade bancária está submetida a uma vasta gama de riscos. Tomando por base a classificação adotada pelo Comitê da Basiléia no documento *Core Principles for Effective Banking Supervision*¹¹, os riscos mais importantes incorridos pelos bancos são:

a) Risco de crédito – é a possibilidade de ocorrência de fatores que podem contribuir para que o credor não receba do devedor o seu crédito na época e nas condições pactuadas;

¹¹ BIS - Disponível no site:

<http://www.bis.org/dcms/dfs.jsp?a=&n=&sp-q=money+laudering&sp-k=Basel+Committee> . Acesso em 06/05/2006.

b) Riscos de mercado – é o risco decorrente de flutuações nos valores das posições dos investimentos realizados, como a queda no preço das ações, câmbio ou *commodities*;

c) Risco de taxa de juros – é a possibilidade de perdas decorrentes de movimentos adversos nas taxas de juros. Dependendo da exposição da situação financeira da instituição, uma elevação dos juros de mercado pode significar grandes prejuízos a um banco caso, por exemplo, seus empréstimos sejam mais longos e a juros fixos, enquanto a captação mais curta e a juros variáveis;

d) Risco de liquidez – é o risco da instituição não dispor de recursos em tempo hábil para honrar suas obrigações. Em geral os bancos são muito mais sujeitos a tal risco, em função da característica de pronta disponibilidade dos depósitos à vista;

e) Riscos de país e de transferência – é a possibilidade de perdas decorrentes de dificuldades em receber créditos contra devedores de outros países ou decorrentes das dificuldades do devedor estrangeiro de obter a moeda pactuada para o pagamento da obrigação;

f) Risco operacional – é o risco de perdas diretas ou indiretas resultantes da inadequação ou falha nos processos internos, pessoas e sistemas, ou resultantes de eventos externos. Segundo o Comitê, o risco operacional engloba o risco legal;

g) Risco legal – é a possibilidade de processos judiciais, julgamentos com resultados desfavoráveis ou contratos inaplicáveis perturbarem ou afetarem desfavoravelmente as operações ou as condições de operação do banco. Refere-se ao risco de desvalorização de ativos ou valorização de passivos em intensidade inesperada em face de mudanças na legislação, rumos de um processo, parecer ou documento legal inadequado ou incorreto. Podem ser subdivididos em: risco de legislação: risco de perdas decorrentes de sanções por reguladores e indenizações por danos a terceiros; risco tributário: risco de perdas devido à criação ou nova interpretação da incidência de tributos; risco de contrato: risco de perdas

decorrentes de julgamentos desfavoráveis por contratos omissos, mal redigidos ou sem o devido amparo legal;

h) Risco de reputação (ou de imagem) – é o potencial dano que a publicidade adversa a respeito das práticas e negócios da instituição, seja ela verdadeira ou não, causará na confiança em relação à integridade do banco.

Tendo em vista a diversidade e os potenciais danos trazidos pelos riscos incorridos pelas instituições bancárias, o Comitê da Basiléia tem incentivado os bancos a desenvolverem e a utilizarem melhores técnicas para a administração dos riscos a que estão sujeitos.

Alguns tipos de riscos podem ser identificados e medidos mais facilmente que outros. Para determinados tipos de riscos bancários, tais como o risco de taxas de juros, o risco de mercado e o risco de crédito, existem técnicas de medição mais disponíveis e desenvolvidas.

Por outro lado, riscos como o de reputação, o legal e o operacional são muito mais difíceis de serem medidos e as técnicas de mensuração existentes são mais escassas e menos desenvolvidas. No entanto, são esses três últimos tipos de risco que estão mais fortemente associados à lavagem de dinheiro.

Além da grande variedade de serviços financeiros oferecidos, os bancos atraem os lavadores de dinheiro em virtude da proteção trazida pelas leis e regras de sigilo comuns a esse tipo de atividade.

A lavagem de dinheiro é um tipo de atividade delituosa diferente das típicas fraudes praticadas contra as instituições bancárias. As fraudes contra bancos são realizadas geralmente com o intuito de desviar recursos da instituição ou de seus clientes. Contra elas os bancos estão permanentemente atentos e geralmente dispõem de controles internos bastante eficientes a fim de combatê-las.

Os lavadores de dinheiro, em geral, estão dispostos a arcar com altos custos de transação a fim de alcançar seu objetivo de ocultar a verdadeira natureza de seus recursos. Nesse sentido, os preços a serem pagos pelos serviços bancários tornam-se um fator de menor importância. Por outro lado, as pessoas que buscam utilizar os serviços bancários para lavar o dinheiro “sujo” já dispõem dos recursos. Isso significa que elas geralmente não representam risco de crédito para a instituição. Logo, as operações de lavagem de dinheiro poderiam vir a representar significativas receitas e bons negócios para um banco, pelo menos no curto prazo.

Ocorre, entretanto, que o ganho advindo de tais operações pode não compensar os prejuízos financeiros e não financeiros trazidos pela eventual descoberta dessas transações ilícitas pelas autoridades do país. Entre as causas de tais prejuízos destacam-se a possibilidade de danos à reputação do banco e a possibilidade de sofrer penalidades administrativas e judiciais.

A reputação de uma instituição bancária é talvez seu maior patrimônio. A credibilidade de um banco é um ativo intangível extremamente valioso que requer tempo e muito investimento para ser constituído. Danos à reputação podem colocar em perigo a confiança que o banco mantém junto a seus clientes e a seus parceiros comerciais, especialmente junto aos demais bancos, o que pode significar uma séria ameaça à sobrevivência da instituição. A divulgação do uso de um banco como veículo de operações de lavagem de dinheiro pode trazer sérios prejuízos a sua imagem, mesmo que não haja no país lei que defina a atividade de lavagem como crime.

Esses danos podem ocorrer esteja o banco dando curso a operações de lavagem de dinheiro de forma intencional ou não, muito embora se espere que, se for intencionalmente, os danos de reputação e legais tendam a ser ainda maiores.

A criação de responsabilidades legais e penalidades claras é condição fundamental para a obtenção de uma maior eficiência nos controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro das instituições bancárias. No entanto, a criação de novas penalidades representa, num primeiro momento, um aumento nos riscos legais incorridos pelos bancos. Além disso, o

risco legal pode amplificar o risco de reputação uma vez que o envolvimento de um banco em operações de lavagem de dinheiro passa a ser percebido pelos agentes econômicos como um claro comportamento antijurídico.

Logo, a criação de novas responsabilidades e penalidades relacionadas à prevenção à lavagem de dinheiro provoca, em um primeiro momento, um aumento dos riscos legais e de reputação nos bancos. No entanto, num segundo momento, as instituições bancárias são induzidas a adotarem controles internos mais eficazes a fim de administrar esses novos riscos. Ao procederem dessa forma, os bancos passam a contribuir para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro ao mesmo tempo em que reduzem os riscos trazidos pela lavagem a suas próprias atividades e ao sistema bancário como um todo.

No entanto, a decisão de adotar controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro não é simples. Isso porque a implementação de controles eficazes envolve custos. E esses custos podem ser bastante significativos dependendo das características da instituição, do nicho de mercado que atua, do país onde se localiza, etc. Bons controles de prevenção implicam muitas vezes na recusa de aceitar certos tipos de clientes na instituição e de realizar determinados tipos de negócios.

Além disso, esses controles podem representar significativos constrangimentos para parte dos clientes da instituição, levando-os a encerrar o relacionamento com o banco. Esses clientes podem sentir sua privacidade indevidamente invadida ao serem questionados a respeito de suas operações bancárias.

Por outro lado, a não adoção de controles de prevenção à lavagem de dinheiro implica descontrole sobre os riscos relacionados à lavagem de dinheiro e, conseqüentemente, pode trazer sérios prejuízos à instituição. Logo, a decisão sobre o quanto investir em controles internos depende de uma avaliação dos riscos legais e de reputação a que o banco está sujeito em face dos custos desses controles, tanto em termos de volume de gastos quanto em termos de perda de negócios e clientes.

Adicionalmente, os controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro passam a ter que ser administrados pela instituição. É preciso considerar, então, a possibilidade de falhas nesses controles. Esta possibilidade representa para o banco mais um risco a ser administrado, enquadrado na categoria de risco operacional.

Em suma, a possibilidade de dar curso a operações de lavagem de dinheiro através dos serviços e produtos bancários traz vários riscos para os bancos. Estes riscos são predominantemente riscos de reputação, legais e operacionais, que ameaçam a saúde das instituições bancárias e a estabilidade do sistema. Espera-se que os bancos adotem eficazes controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro a fim de administrar os riscos a que estão sujeitos.

4.2 O PAPEL DO SUPERVISOR BANCÁRIO

O papel do supervisor bancário na prevenção à lavagem de dinheiro pode variar de país para país em função do aparato institucional vigente em cada nação, especialmente em virtude das especificidades dos sistemas legais.¹²

Além disso, as leis que definem as responsabilidades do órgão de supervisão bancária podem sofrer mudanças com o passar do tempo. No entanto, essas mudanças têm seguido caminhos convergentes e têm ocorrido num contexto de crescente conscientização internacional sobre a nocividade da atividade de lavagem de dinheiro. Essa conscientização está refletida no estabelecimento de diversas convenções internacionais, na criação de entidades intergovernamentais específicas e na divulgação de padrões institucionais a serem seguidos.

Em 1989, durante a conferência de cúpula do G-7, realizada em Paris, foi criado o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF – *Financial Action Task Force*

¹² BIS - Disponível no site: <http://www.bis.org/dcms/dfs.jsp?a=&n=&sp-q=money+lauding&sp-k=Basel+Committee>. Acesso em 06/05/2006.

on Money Laundering). O FATF foi concebido como uma entidade intergovernamental responsável por desenvolver e divulgar políticas nacionais e internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

Em abril de 1990, o FATF tornou disponível um relatório com suas Quarenta Recomendações contra a lavagem de dinheiro. Esse documento veio a se tornar o principal estandarte na luta contra a lavagem de dinheiro em todo o mundo. Além disso, os países-membros do FATF firmaram o compromisso político de combater a atividade de lavagem de dinheiro e passaram a ter seus desempenhos monitorados e avaliados publicamente pela entidade através de relatórios periódicos.

Além de monitorar o desempenho dos países-membros, o FATF passou a revisar periodicamente as Quarenta Recomendações, tendo por objetivo adequá-las às mais recentes técnicas de lavagem descobertas e novas contra-medidas. Em paralelo, o FATF continuava sua tarefa de estimular a adoção das Quarenta Recomendações pelos países não-membros.

As Quarenta Recomendações do FATF, revisadas em 1996, são apresentadas em capítulos que tratam: do âmbito geral das recomendações; do papel dos sistemas jurídicos nacionais na luta contra a lavagem de dinheiro; do papel do sistema financeiro na prevenção e combate à lavagem de dinheiro; do reforço da cooperação internacional.

Entre as Quarenta Recomendações, merecem destaque aquelas relativas ao papel do sistema financeiro na luta contra a lavagem de dinheiro. São 22 recomendações, da oitava até a vigésima segunda, representando mais da metade do total.

O capítulo referente ao papel do sistema financeiro na prevenção à lavagem de dinheiro está dividido em 5 tópicos: (i) regras de identificação de clientes e de conservação de registros; (ii) diligência crescente das entidades financeiras na detecção e na comunicação de transações suspeitas; (iii) medidas referentes a negociações com países que não adotam procedimentos antilavagem de dinheiro ou onde esses procedimentos são insuficientes; (iv)

outras medidas para evitar a lavagem de dinheiro; (v) implementação das recomendações e papel das autoridades reguladoras e outras autoridades administrativas.

Em 1997, sete anos após o estabelecimento das 40 recomendações do FATF, o Comitê da Basileia, em conjunto com as autoridades de supervisão bancária de países não-membros do G-10, disponibilizou o documento *Core Principles for Effective Banking Supervision*¹³. Esse documento compreende 25 princípios básicos, considerados indispensáveis para um sistema de supervisão bancária eficaz.

Esses princípios referem-se a: condições para uma supervisão bancária eficaz – princípio 1; autorizações e estrutura – princípios 2 a 5; regulamentos e requisitos prudenciais – princípios 6 a 15; métodos de supervisão bancária contínua – princípios 16 a 20; requisitos de informação – princípio 21; poderes formais dos supervisores – princípio 22; atividades bancárias internacionais – princípios 23 a 25.

Dois anos após, em 1999, como forma de detalhar os referidos princípios tendo em vista sua implementação, o Comitê da Basileia produziu outro documento, o *Core Principles Methodology*.¹⁴

Para o Princípio 15, foram estabelecidos 16 novos itens, sendo 11 critérios essenciais e 5 critérios adicionais. Vários desses critérios dizem respeito direta ou indiretamente ao papel do supervisor bancário na prevenção à lavagem de dinheiro. Entre os mais importantes, destacam-se:

Princípio 15 – Critério essencial 2: O supervisor deve determinar que os bancos documentem e apliquem políticas de identificação de clientes e daqueles que agem em nome desses clientes, como parte dos programas bancários antilavagem de dinheiro.

¹³ FATF - Financial Action Task Force On Money Laundering. FATF Members. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org> . Acesso em: 28 /04/2006.

¹⁴ BIS - Disponível no site: <http://www.bis.org/publ/bcbs61.htm> . Acesso em 06/05/2006.

Princípio 15 – Critério essencial 4: O supervisor deve determinar que os bancos apontem um funcionário experiente e qualificado com responsabilidade explícita de assegurar que as políticas e procedimentos do banco estão, no mínimo, em acordo com as exigências legais e regulamentares locais antilavagem de dinheiro.

Princípio 15 – Critério essencial 9: O supervisor periodicamente deve verificar se os controles antilavagem de dinheiro dos bancos e seus sistemas de prevenção, identificação e comunicação de fraudes são suficientes. O supervisor deve ter poderes adequados (instauração de processos administrativos e/ou criminais) para agir contra um banco que não esteja agindo de acordo com suas obrigações antilavagem de dinheiro.

Em 2001, o Comitê da Basileia divulgou outro trabalho chamado *Customer Due Diligence for Banks*. Esse documento trata especificamente dos critérios mínimos a serem adotados pelos bancos para implementar programas “conheça seu cliente” (*know Your Customer Programmes*). O objetivo foi o de divulgar e incentivar a adoção de práticas prudenciais amplas, que não se restringiam apenas à prevenção da lavagem de dinheiro, mas que eram essenciais para o adequado funcionamento dos controles internos antilavagem.¹⁵

Aos supervisores bancários cabe o dever de analisar se os bancos estão avaliando corretamente suas necessidades de capital com relação aos riscos assumidos. Se necessário, as autoridades devem intervir. Essa interação entre bancos e as autoridades fiscalizadoras deve levar a um diálogo ativo para que as falhas sejam identificadas, podendo ser tomadas medidas imediatas e decisivas para reduzir o risco ou restaurar o capital.

¹⁵ BIS - Disponível no site: <http://www.bis.org/publ/bcbs61.htm> . Acesso em 06/05/2006.

5 DINHEIRO ELETRÔNICO E SERVIÇOS BANCÁRIOS *ONLINE*

A facilidade de acesso, a confidencialidade, a segurança e a identificação dos usuários, adquirem um valor cada vez maior, dado que os mesmos se esforçam para preservar sua intimidade, individualidade e propriedade. No espaço virtual, a identidade das pessoas que transitam pela internet se revestirá de uma importância sem igual. A desmaterialização das transações aumenta o risco de que uma pessoa transite com uma identidade fictícia ou usurpe a identidade de outra pessoa.

É importante distinguir o dinheiro eletrônico dos chamados “produtos de acesso”. Esses produtos permitem aos usuários acessar, através de meios eletrônicos, outros serviços convencionais de pagamento, como, por exemplo, o uso de um microcomputador e da Internet para realizar o pagamento de uma fatura de cartão de crédito ou para realizar uma transferência de dinheiro entre contas correntes. Os serviços bancários *on-line* são uma modalidade desses “produtos de acesso”.

Em matéria de dinheiro eletrônico, as definições e denominações utilizadas ainda permanecem num campo movediço. Muitas vezes o mesmo termo pode ter sentidos diferentes de acordo com o contexto em que é utilizado. Alguns termos são utilizados para designar genericamente essas novas formas de pagamento. Outros, no entanto, são utilizados como

nomes de produtos específicos oferecidos por empresas. Exemplos dessas denominações são *e-money*, *digital cash*, *cybermoney*, *cybercurrency*, *cyberpayments*, *e-cash*, etc.¹⁶

As características específicas de um meio de pagamento são fundamentais para se determinar o grau de atratividade em atividades ilícitas. Por exemplo, o dinheiro em espécie é utilizado, rotineiramente, em tais atividades, porque ele garante um grau praticamente absoluto de anonimato às partes envolvidas na transação, além de ser amplamente aceito pela sociedade.

Tradicional formas de pagamento eletrônico, como as transferências (TED, DOC, etc), evitam o problema de grandes volumes físicos a serem transportados. Por outro lado, não garantem o grau de anonimato desejado, na medida em que os dados das transações são registrados e armazenados.

Muitos produtos de dinheiro eletrônico que estão sendo desenvolvidos atualmente restringem as transações entre consumidor e comerciante ou entre consumidor e instituição financeira. No entanto, alguns permitem a transferência direta de valores entre indivíduos, sem a intermediação de uma câmara centralizadora ou a intervenção de uma instituição financeira ou de um sistema centralizador.

Essa desintermediação cria um ambiente propício para o desenvolvimento de esquemas de lavagem de dinheiro, ao garantir o anonimato e impossibilitar uma eventual investigação, na medida que não geram registros das transações.

Já os serviços bancários on-line não parecem apresentar, por si mesmos, riscos específicos de lavagem de dinheiro. O que pode ocorrer é que a facilidade de acesso, a descaracterização do contrato pessoal entre o cliente e a instituição financeira e a rapidez das transações eletrônicas tendem a agravar certos riscos convencionais já existentes.

¹⁶ FATF - Financial Action Task Force On Money Laundering. FATF Members. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org>. Acesso em: 28 /03/2007.

Esses fatores, embora contribuam positivamente para aumentar a eficiência e reduzir custos dos serviços financeiros, criam dificuldades adicionais para a identificação do cliente e para os procedimentos de monitoramento das contas e das transações realizadas. Em relação à identificação do cliente, procedimento básico de uma política “conheça seu cliente”, na medida que a abertura de uma conta puder ser feita sem o contato pessoal direto com um funcionário da instituição financeira, torna-se muito mais fácil garantir a real identidade da pessoa e, conseqüentemente, a origem dos recursos por ela movimentados.

6 AS CONTAS CC-5

As contas CC-5 são contas correntes tituladas por não-residentes, mantidas junto a bancos no Brasil autorizados a operar em câmbio. Muito se falou sobre o uso dessas contas para finalidades das mais escusas, incluindo a lavagem de dinheiro. A péssima imagem que esse instrumento de realização de câmbio adquiriu, especialmente no início dos anos 90, persiste até hoje, muito embora os controles que o órgão de fiscalização tem sobre elas tenham sido bastante intensificados após 1996.¹⁷

O nome pelo qual essas contas são conhecidas advém do normativo que as criou: a Carta-Circular nº 5, de 27.02.1969. Apesar de revogada pela Circular 2.677, de 22.04.1996, parte do mercado continua a chamá-las pelo antigo nome.

As contas de não-residentes são utilizadas para que seus titulares (ou terceiros) movimentem recursos de e para o exterior como alternativa à utilização dos canais tradicionais: o Mercado de Câmbio de Taxas Livres (MTL) e o Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes (MTF). Nesses dois mercados oficiais vigora o princípio da motivação legal. Sem uma expressa previsão normativa, os agentes estão proibidos de realizar operações de câmbio.

¹⁷ Banco central do Brasil - Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/?BCIMP20040827>. Acesso em: 28/03/2006.

O grande diferencial das contas CC-5 é justamente a permissão de movimentação de recursos do/para o exterior através de motivações não permitidas nos mercados oficiais de câmbio. Existe nesse mecanismo uma maior liberdade, especialmente para que os agentes econômicos enviem recursos para fora do país. O exemplo mais marcante disso é a possibilidade de remeter recursos ao exterior a título de “disponibilidades”.

Apesar de tituladas por não-residentes, essas contas são largamente utilizadas pelos residentes do país. Para remeter recursos ao exterior, o procedimento é bastante simples. Basta fazer um depósito em moeda nacional numa conta corrente CC-5 de uma instituição financeira não-residente (um banco situado em Jersey, por exemplo) e informar a essa instituição não-residente em que lugar, no exterior, deseja que o dinheiro, já convertido em moeda forte, seja disponibilizado. Além disso, por tratar-se de uma operação de câmbio em duas etapas, o nome do remetente dos recursos ao exterior não aparece no formulário de contrato de câmbio, o que impede uma eventual punição por falsa declaração no âmbito administrativo, por exemplo.

A partir da edição da Circular 2.677/96, a utilização das contas de não-residentes passou a requerer uma série de cuidados, além de um rigoroso cumprimento de regras e regulamentos para que a instituição financeira no Brasil não incorra em penalidades administrativas em relação ao BACEN. Dentre esses cuidados, destaca-se a recomendação de se operar com clientes que já mantenham relacionamento com a instituição. Além disso, toda a documentação que suporte adequadamente a remessa ou a entrada dos recursos deve estar disponível à análise da autoridade de supervisão.

É importante destacar que, como qualquer transação bancária, a instituição detentora da conta do não-residente deve tomar todos os cuidados prudenciais requeridos em função dos controles antilavagem vigentes no país, entre eles, o conhecimento adequado do cliente (política KYC) e a avaliação de sua capacidade financeira em face do valor movimentado.

Atendidas todas as exigências, a operação realizada é então registrada no SISBACEN (Sistema de Informações Banco Central). Esse registro contém todos os dados das partes envolvidas (no Brasil e no Exterior), valor, data e natureza da operação (código composto por

12 dígitos que identifica a motivação da operação), de modo a permitir o monitoramento pela autoridade competente.

O BACEN exerce contínua fiscalização sobre as movimentações dessas contas e busca penalizar sua má utilização. No entanto, a não observância das referidas regras pode permitir que as contas CC-5, assim como as operações de câmbio nos mercados oficiais, sirvam de veículo para transações ilegais.

7 FATF – *FINANCIAL ACTION TASK FORCE*¹⁸

Após sua criação em 1989, o FATF ocupou rapidamente um lugar de grande destaque no mundo, tornando-se até hoje o principal organismo internacional na luta contra a lavagem de dinheiro. Suas “Quarenta Recomendações” somadas às recentes “Oito Recomendações Especiais” constituem o cerne do modelo internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O FMI e o Banco Mundial, no artigo “*Enhancing Contributions to Combating Money Laundering: Policy Paper*”, reconhecem explicitamente as Quarenta Recomendações do FATF como um padrão internacional antilavagem.

O FATF é um organismo intergovernamental que tem por objetivo desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de luta contra a lavagem de dinheiro. Seu secretariado está sediado em Paris, junto à OCDE, entretanto, trata-se de um organismo independente.

Esse organismo também é oficialmente conhecido pela sigla GAFI, derivada de sua denominação francesa: *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux*, segunda língua oficial do órgão. Vários países de língua espanhola também usam essa sigla. No Brasil, em virtude da influência da língua inglesa, a abreviatura FATF tem sido muito utilizada pelas pessoas que trabalham no mercado financeiro. No entanto, a sigla GAFI tem sido a mais empregada nos documentos oficiais brasileiros.

¹⁸ FATF - Financial Action Task Force On Money Laundering. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org> . Acesso em: 28 /04/2006.

O Grupo de Ação Financeira foi criado com os seguintes objetivos: disseminar políticas antilavagem de dinheiro para todos os continentes e regiões do globo, fomentando o desenvolvimento de uma rede mundial antilavagem, ampliando seu quadro de associados, estimulando o desenvolvimento de grupos regionais antilavagem e estreitando os laços de colaboração com as principais organizações internacionais; monitorar a implementação das Quarenta Recomendações por todos os países-membros; analisar os novos métodos e tendências em lavagem de dinheiro e estabelecer as contramedidas necessárias, assegurando a atualidade e efetividade das Quarenta Recomendações.

Ao se tornarem membros do FATF, os países comprometem-se claramente a aceitar uma rígida disciplina de se submeterem a uma vigilância multilateral permanente, incluindo exames mútuos periódicos. Para todos os países-membros, o cumprimento das Quarenta Recomendações é controlado com base num sistema bi-direcional alicerçado em: um exercício de auto-avaliação anual e em uma avaliação mútua periódica.

O exercício de auto-avaliação é realizado anualmente através do preenchimento, pelo próprio país analisado, de um questionário padrão sobre o estágio de implementação das Recomendações do FATF. Essas informações são compiladas e analisadas, a fim de orientar o organismo em sua política de zelar pelo cumprimento de suas recomendações.

No processo de avaliação mútua, cada país é avaliado através de uma visita *in toco* de uma equipe formada por três ou quatro especialistas nas áreas de direito, finanças, etc., oriundos dos governos de outros países-membros. O objetivo do relatório gerado pela missão é apontar o estágio de desenvolvimento das instituições antilavagem do país, além de identificar as áreas que precisam implementar progressos mais urgentes.

A política do FATF para tratar países-membros que não estejam cumprindo suas Recomendações prevê uma sequência de etapas a serem seguidas de forma a exercer uma pressão gradativa no país em questão, para persuadi-lo a implementar as melhorias necessárias.

- a) Requisição para que o país-membro envie relatórios regulares sobre seu progresso em implementar as Recomendações, tendo como base um cronograma previamente definido;
- b) Envio de uma carta do presidente do FATF ao Ministro de Estado responsável pela área no país-membro, alertando-o sobre o não cumprimento das Recomendações;
- c) Envio de uma missão de alto nível ao país para reforçar a mensagem do item anterior;
- d) Declaração formal pelo FATF de que um membro não está cumprindo de forma adequada as Recomendações, tendo em vista as contramedidas passíveis de serem aplicadas nos termos da Recomendação nº 21 ;
- e) Suspensão do país dos quadros do FATF até que as Recomendações tenham sido implementadas.

Em 2000, o FATF ampliou seus quadros, com a admissão da Argentina, Brasil e México. Entre os seus associados permanentes agora figuram os principais centros financeiros da Europa, da América do Norte, da América do Sul, da Ásia e Oceania.

Sendo o combate à lavagem de dinheiro um processo dinâmico em virtude do fato dos lavadores estarem continuamente procurando novas formas de alcançar seus objetivos, uma das atividades mais importantes do grupo é o chamado exercício de tipologia. Através dessa atividade, realizada anualmente em encontros com especialistas dos países-membros, o FATF procura identificar novas tendências e métodos de lavagem de dinheiro, bem como as contramedidas necessárias para combatê-los.

Num mundo globalizado e sem fronteiras, nenhum país está a salvo do dinheiro “sujo”, a não ser que todos os países da comunidade internacional decidam engajar-se num esforço homogêneo e coordenado de combate a essa atividade perniciosa. Para alcançar esse objetivo,

o FATF tem estimulado o desenvolvimento de organismos regionais de forma a complementar seu trabalho, ajudando-o a disseminar seus princípios e recomendações ao redor do mundo.

Além disso, num contexto de percepção crescente da necessidade de uma colaboração homogênea de todos os países, teve início, no âmbito do FATF, o desenvolvimento de um mecanismo mais efetivo de persuasão internacional. Esse mecanismo, chamado de “lista dos países e territórios não-cooperantes”, foi concebido para ser aplicado contra as nações que não estejam colaborando com o esforço internacional de combate à lavagem de dinheiro na forma esperada.

O marco inicial dessa iniciativa ocorreu em fevereiro de 2000, com a publicação do documento que estabelecia os 25 critérios a serem utilizados para identificar os países e territórios não-cooperantes. Esses critérios foram criados tendo como base as Quarenta Recomendações do FATF.

8 AS UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA – FIU

A definição mais usualmente aceita de Unidade de Inteligência Financeira (FIU – *Financial Intelligence Unit*) foi estabelecida pelo Grupo de Egmont, em sua reunião plenária de novembro de 1996, ocorrida em Roma.¹⁹

De acordo com esse organismo, uma FIU é a agência nacional, central, responsável por receber (e na medida do possível requerer) analisar e distribuir às autoridades competentes as denúncias sobre informações financeiras: referentes a operações suspeitas; e requeridas pela legislação e normas nacionais para combate à lavagem de dinheiro.

Uma das razões para conceituar precisamente uma FIU advém da necessidade de distinguir sua função das atribuições de outros órgãos que compõem um sistema nacional antilavagem. A conceituação também é útil para diferenciar o Grupo de Egmont, que congrega as FIUs de diferentes países, de outros organismos internacionais relacionados à lavagem de dinheiro, como o FATF.

Apesar das atividades das FIUs serem bem específicas, há ainda muita confusão entre “unidades financeiras de inteligência” e outras entidades públicas com responsabilidades que parecem similares. Por exemplo, órgãos policiais criados com o objetivo de investigar crimes financeiros (“crimes do colarinho branco”), os quais incluem a lavagem de dinheiro, têm sido

¹⁹ FIU - *Financial Intelligence Unit*. Disponível no site: <https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/sobrecoaf/rel1999.htm>. Acesso em 06/05/2006

denominados muitas vezes de “unidades de investigação financeira” (*financial investigative units – FIU*). O uso da mesma sigla – FIU – para designar órgãos de naturezas distintas tem causado muitos equívocos. Essas unidades policiais certamente desempenham um importante papel nos esforços antilavagem de seus países. Contudo, a simples designação “FIU” não necessariamente significa que o órgão desempenhe a função de uma Unidade de Inteligência Financeira, segundo o conceito elaborado pelo Grupo de Egmont.

Uma FIU é, numa terminologia bem simples, um órgão central que obtém denúncias, comunicações e outras informações sobre operações financeiras e comerciais suspeitas, processa essas informações de alguma maneira e, então, as envia às autoridades públicas competentes.

Apesar da conceituação estabelecer que as atividades realizadas por uma FIU incluem “receber, analisar e distribuir” informações financeiras, isto não significa que o desempenho de outras atividades esteja vedado. Uma FIU, por exemplo, pode desempenhar essas atividades e também investigar as suspeitas relatadas nas denúncias/comunicações.

Quanto à natureza das pessoas sujeitas à obrigação (ou à faculdade) de comunicar operações financeiras a uma FIU, verifica-se uma grande variação em função da legislação de cada país.

A situação mais comum é impor a obrigação de comunicar às empresas do setor financeiro, especialmente aos bancos. No entanto, em virtude da criatividade dos lavadores de dinheiro em criar esquemas de lavagem dos mais diversos, também há países em que imobiliárias, joalheiros, comerciantes de obras de arte e de antiguidades, por exemplo, são obrigados a comunicar transações suspeitas à FIU do país. Além disso, há nações em que a comunicação não é uma obrigação, mas apenas uma faculdade.

É importante destacar o problema relacionado ao grau de suspeição exigido para se fazer uma comunicação, que também difere bastante de país para país. Em alguns países as instituições financeiras são obrigadas a fazer comunicações à FIU tão somente se as transações

se encaixarem em certos parâmetros previamente especificados por lei ou regulamento. Exemplo disso, é a norma norte-americana que obriga os bancos a comunicarem as operações em espécie acima de US\$ 10 mil, independentemente de pairar sobre o cliente qualquer tipo de suspeição. Já em outros países, as normas vigentes exigem que as próprias instituições financeiras façam análises mais aprofundadas e decidam, em seguida, se as transações são suspeitas o suficiente para serem comunicadas à FIU nacional.

Geralmente, no caso de FIUs de natureza administrativa, a responsabilidade dessas unidades termina com a entrega da análise realizada por ela aos órgãos públicos competentes (Ministério Público, Polícia ou Judiciário). No entanto, outras FIUs, de natureza policial ou judicial, têm maiores poderes de investigação e, em função disso, apresentam um compromisso maior com o resultado final. Essas últimas tendem a acompanhar o caso até o início da ação penal e, em algumas situações, até a conclusão do julgamento dos acusados.

Outro aspecto importante em relação às FIUs diz respeito ao intercâmbio de informações entre países. Tendo em vista o caráter transnacional da atividade de lavagem de recursos oriundos do crime, a troca de informações entre nações tem sido cada vez mais importante no âmbito dos esforços internacionais de combate à lavagem de dinheiro. Essa forma de cooperação internacional é uma das peças-chaves de diversas iniciativas na área, tais como as Quarenta Recomendações do FATF.

Nesse sentido, as FIUs têm se constituído num importante canal institucional, marcado pela rapidez e eficiência, no intercâmbio de informações com suas congêneres de outros países. O grupo de Egmont, por seu lado, tem desempenhado um papel de destaque nessa tarefa.

9 O GRUPO DE *EGMONT*²⁰

O Grupo de *Egmont* é um grupo internacional informal, criado para promover, em âmbito mundial, entre as Unidades de Inteligência Financeira (FIUs), a troca de informações, o recebimento e o tratamento de comunicações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro.

O nome *Egmont* é uma referência ao lugar em que ocorreu a primeira reunião do organismo: o palácio de *Egmont-Arenberg*, em Bruxelas.

O objetivo do grupo é criar um fórum para as FIUs aperfeiçoarem suas respectivas políticas nacionais antilavagem, proporcionando meios para expandir e sistematizar o intercâmbio de informações entre elas, treinar e qualificar seus quadros e melhorar a comunicação entre si, através da aplicação de tecnologias da informação. Nesse sentido foi desenvolvido um sistema informatizado de alta segurança para o intercâmbio de informações entre as FIUs que fazem parte do Grupo de Egmont (*Egmont Secure Web-site*).

Essa rede de segurança viabiliza o acesso a informações sobre outras FIUs, novas tendências de combate à lavagem de dinheiro, ferramentas de análise financeira, e desenvolvimento tecnológico. Geralmente, para o sucesso de uma ação de combate à lavagem de dinheiro, é fundamental o rápido intercâmbio de informações entre as unidades de inteligência financeira dos países.

²⁰ EGMONT - Disponível no site: <http://www.egmontgroup.org/> . Acesso em 06/05/2006

O surgimento de uma organização internacional, mesmo que informal, de FIUs só se concretizou após vários anos de esforços nacionais e internacionais contra a lavagem de dinheiro. Diversos organismos e documentos vinham defendendo a intensificação da cooperação internacional, como um caminho imprescindível para o combate a esse tipo de criminalidade transnacional. O Grupo de Egmont foi uma iniciativa importante de cooperação entre as nações.

Apesar de diferenças de tamanho, estrutura e responsabilidades, todas as FIUs compartilham um propósito comum: a luta contra a lavagem. Na reunião plenária do Grupo de maio de 1999, em Bratislava na Eslováquia, foi decidido que o secretariado do organismo passaria a ser exercido através de um processo rotativo, depois de um período inicial de quatro anos em que o FINCEN (EUA) desempenhou esse papel.

O processo de reconhecimento e admissão de novas FIUs pelo Grupo de Egmont ocorre apenas uma vez por ano, por ocasião da reunião plenária. As chamadas “FIUs candidatas”, para serem aceitas, devem passar por um processo de avaliação conduzido pela entidade e enquadrar-se no conceito de “Unidade de Inteligência Financeira” estabelecido pelo Grupo.

10 CENTROS FINANCEIROS OFFSHORE E “PARAÍSOS FISCAIS”

Os esquemas de legitimação de ativos são estruturados, portanto, com o objetivo principal de evitar a detecção pelo aparato repressor do Estado. Lavadores que procuram evitar o pagamento de impostos geralmente assim procedem com o intuito de diminuir o risco de detecção e não simplesmente com o desejo de aumentar os lucros de seus clientes. O aumento da rentabilidade do empreendimento criminoso através de um “planejamento tributário” não é um objetivo intrínseco à atividade de lavagem de recursos oriundos do crime.

O uso da expressão “paraísos fiscais” ressalta muito mais o benefício tributário oferecido por essas localidades (que não constitui o aspecto principal do fenômeno) do que o fato de contarem com regras extremamente atraentes de sigilo financeiro, pouca ou nenhuma supervisão bancária, pouca ou nenhuma fiscalização das empresas em geral, permissão para constituição de certos tipos de estruturas jurídicas empresariais que tornam muito difícil a identificação de seus reais proprietários e beneficiários, etc. Só a oferta de isenção de tributos não seria suficiente para tornar uma localidade atraente para os lavadores de dinheiro. O sigilo, a baixa fiscalização e regulamentação são pontos cruciais.

Logo, uma melhor denominação para esse tipo de localidade seria “Centros Financeiros *Offshore* – CFO, mais comumente utilizada na literatura internacional especializada, ou simplesmente “paraísos financeiros”.²¹

²¹ COAF - Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br> . Acesso em: 28 /01/2007.

As “oportunidades” de negócios oferecidas por esse tipo de jurisdição destinam-se, em regra, a pessoas físicas e jurídicas que não residem na localidade. Em função disso, os negócios disponibilizados a essa clientela são chamados de “serviços *offshore*”. As pessoas (físicas e jurídicas) residentes na jurisdição normalmente estão proibidas de utilizarem tais serviços. Portanto, numa mesma jurisdição, existe, em regra, um setor financeiro *offshore*, destinado aos não-residentes, e um setor financeiro *offshore*, destinado aos residentes.

A relação entre CFOs e esquemas de lavagem de dinheiro tem sido tão constante que constitui um motivo de grande preocupação para os países e organismos engajados na luta contra a lavagem internacional de dinheiro.

De acordo com a UNODCCP²², as principais características de um “paraíso financeiro ideal” seriam: inexistência de acordos de troca de informações fiscais com outros países; possibilidade de criar companhias rapidamente; leis de sigilo empresarial; meios eletrônicos de comunicação desenvolvidos; rigorosas leis de sigilo bancário; um grande setor de turismo que possa ajudar a justificar grandes influxos de dinheiro em espécie; uso de uma das principais moedas do mundo como moeda local, preferencialmente o dólar dos Estados Unidos; um governo que seja relativamente pouco vulnerável a pressões externas; um alto grau de dependência econômica do setor de serviços financeiros; uma localização geográfica que facilite viagens de negócios entre a jurisdição e países vizinhos ricos; fuso horário adequado; zona de livre comércio; possibilidade de registro de bandeira-de-conveniência para navios.

²² UNODCCP- Disponível no site: http://www.unodc.org/unodc/money_laundering.html . Acesso em 01/04/2006

11 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL

O Brasil, diferentemente de outras nações da América do Sul, não é um significativo produtor de drogas. No entanto, o que desperta grande preocupação da comunidade internacional e dos organismos de combate ao narcotráfico é o fato do país ser um dos principais canais de distribuição de substâncias ilícitas para os EUA e Europa, além de um dos principais fabricantes dos produtos químicos utilizados no refino da cocaína.

A CPI do Narcotráfico, encerrada em dezembro de 2000, constatou a utilização por diversas pessoas físicas e jurídicas, bem como por organizações criminosas, de diversos procedimentos suspeitos de lavagem de dinheiro. São negócios nos mercados financeiro, imobiliário, comercial, e múltiplas operações bancárias, no aparente intuito de converter em ativos lícitos, os valores, bens e direitos originados de possíveis atividades delituosas. A análise das contas correntes bancárias, em confronto com a declaração de rendimentos, apontou vários casos de incompatibilidade entre a elevada movimentação financeira e a ínfima situação econômica e patrimonial declarada.

O Brasil começou cedo a se engajar no esforço internacional antilavagem, assinando a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas de dezembro de 1988 (Convenção de Viena). A ratificação dessa convenção pelo país, entretanto, só ocorreu em 26 de junho de 1991, através do Decreto nº 154.

Em 1992, o Brasil aderiu, ainda, a outro tratado internacional sobre o assunto: o Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves, elaborado pela CICAD-Comissão Internacional para o Controle do abuso de Drogas, e aprovado pela assembléia da OEA-Organização dos Estados Unidos.²³

No entanto, a efetivação dos compromissos internacionais assumidas pelo país foi sendo postergada por vários anos, criando um descompasso entre os avanços internacionais e a efetiva constituição do aparato institucional interno necessário à luta contra esse tipo de criminalidade. O elemento mais indicativo desse atraso foi o fato do projeto de lei, que criava as instituições básicas para o combate à lavagem de dinheiro, só ter sido encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 1996.

Depois de mais de um ano de trâmite legislativo e quase dez anos após a assinatura da Convenção de Viena, foi promulgada, em 3 de março de 1998, a Lei nº 9.613/98, que, entre outras disposições, criminalizou a atividade de lavagem, estabeleceu procedimentos de prevenção e combate a essa atividade e criou a Unidade de Inteligência Financeira nacional.

²³ MAIA, Rodolfo Tigre. Lavagem de dinheiro. São Paulo, ed. Malheiros. 1999.

12 A LEI N. 9.613/98

O marco inicial da institucionalização do combate à lavagem de dinheiro no Brasil foi a promulgação da Lei 9.613, de 3 de março de 1998. Essa lei federal tipificou a atividade de lavagem de ativos oriundos de certos tipos de crimes e forneceu as bases legais para a implementação de diversos outros elementos do aparato institucional de combate a essa atividade no país.

Até então, a dissimulação da origem de recursos provenientes do crime era tratada sob a égide do art. 180 do Código Penal. De acordo com esse dispositivo jurídico, caracterizam o “crime de receptação” as condutas que tenham por objeto a aquisição, o recebimento ou a ocultação, em proveito próprio ou alheio, de coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte.

No entanto, esse tipo penal mostrava-se pouco eficaz para enfrentar uma forma de criminalidade que se tornava cada vez mais organizada, sofisticada e internacionalizada: a lavagem de ativos oriundos do crime.

A elaboração do projeto de lei foi iniciada com um anteprojeto produzido por um grupo técnico, sob a coordenação da Casa Civil. Em seguida, o trabalho passou para a esfera do Ministério da Justiça, tendo sido analisado por uma equipe de professores e técnicos. A matéria foi, inclusive, objeto de discussão com órgãos e especialistas estrangeiros (Suíça, Inglaterra e EUA).

O texto então produzido foi divulgado no Diário Oficial da União de 5 de julho de 1996 e na *home page* do Ministério da Justiça na Internet, tendo por finalidade receber críticas e sugestões da sociedade, visando seu aprimoramento.

Além disso, foram realizadas diversas reuniões para discussão do tema, com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Banco Central do Brasil, Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), Bolsas de Valores e Mercantil de Futuros, Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI), Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos, etc.

O projeto que deu origem à Lei 9.613/98 teve como referência as legislações já existentes em diversos países, bem como o modelo-padrão difundido internacionalmente por vários organismos preocupados com o fenômeno, especialmente pelo FATF. Nesse sentido, entre os inúmeros aspectos tratados pela lei, merecem destaque: a criminalização da lavagem de recursos provenientes de crimes de natureza grave; a obrigação de identificar e conhecer adequadamente os clientes; a obrigação de manter registros de transações por um prazo mínimo (cinco anos); a obrigação de comunicar determinadas transações financeiras e comerciais aos órgãos competentes; a criação da Unidade de Inteligência Financeira nacional.

13 REGIME ADMINISTRATIVO DE COMBATE À LAVAGEM

Além dos aspectos penais, a Lei 9.613/98 trouxe também uma série de dispositivos que tratam da criação de um aparato institucional antilavagem de natureza administrativa.

A partir do art. 9º, são definidos os sujeitos desse regime administrativo, as respectivas obrigações, as sanções, as atribuições dos órgãos estatais de fiscalização e a criação da Unidade de Inteligência Financeira nacional: o Conselho de Combate a Atividades Financeiras Ilícitas – COAF.²⁴

O legislador brasileiro pautou-se pela idéia de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e os setores da atividade econômica mais Frequentemente utilizados para a lavagem de dinheiro. Segundo a exposição de motivos, esse modelo sustenta-se em dois pilares, um teórico e outro prático.

Do ponto de vista teórico, a divisão de tarefas entre Estado e sociedade civil parte do princípio de que a responsabilidade pelo combate aos crimes de lavagem não deve ficar restrita somente aos órgãos estatais.

Uma vez que os crimes antecedentes, bem como a própria lavagem de dinheiro, trazem danos diretos a determinados segmentos da economia, nada mais lógico do que fazer com que esses setores assumam ônus e responsabilidades específicas no combate a essa atividade

²⁴ COAF - Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_contatos.htm . Acesso em: 28/03/2006.

delituosa. Mesmo que não lhes trouxesse nenhum dano direto, a lavagem poderia afetá-los indiretamente em virtude dos sérios danos econômicos, políticos e sociais trazidos para o conjunto da sociedade.

Do ponto de vista prático, o envolvimento dos ramos de atividades mais diretamente vinculados à atividade de lavagem de dinheiro traz um ganho de eficiência grande ao sistema antilavagem do país. Isso porque esses segmentos, pela proximidade que mantém com seus clientes e pela capacitação específica inata ao desempenho de seus negócios, dispõem de maiores condições para diferenciar as operações ilícitas das operações lícitas.

Além disso, o simples estabelecimento de um regime administrativo de combate ao crime de lavagem, com a participação direta de setores da atividade econômica do país, constitui um importante fator de inibição para a utilização desses segmentos no processo de lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, merece especial destaque a colaboração das instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional. Num esquema típico de lavagem de dinheiro, os recursos de origem ilícita acabam, em algum momento do processo, sendo inseridos e movimentados pelo sistema financeiro, especialmente na segunda fase da lavagem de dinheiro.

A modernização dos sistemas financeiros, fruto do processo de globalização dos mercados financeiros e do desenvolvimento acelerado das tecnologias da informação, ao permitir transferências financeiras internacionais instantâneas, notadamente aquelas direcionadas para “paraísos fiscais”, acaba dificultando a persecução, o descobrimento e a apreensão dos capitais procedentes de atividades delituosas.

Essa dificuldade em combater o dinheiro “sujo” movimentado através das instituições financeiras e a importância que o conjunto dessas instituições tem na estabilidade e no desenvolvimento de uma economia justificam a grande preocupação dos organismos internacionais no uso do sistema financeiro pelos lavadores de dinheiro. Por outro lado, apesar da proeminência do sistema financeiro, outros segmentos da economia também são utilizados

com relativa frequência pelos agentes criminosos no processo de lavagem. É o caso, por exemplo, do setor imobiliário, dos cassinos, do comércio de jóias e metais preciosos, etc.

13.1 PESSOAS OBRIGADAS

O artigo 9º, incisos I a VIII, da lei brasileira, ao definir as pessoas sujeitas ao regime administrativo, procura abarcar não só as instituições financeiras, tais como bancos, financeiras, distribuidoras de títulos mobiliários, sociedades de crédito, etc. Aproveitando-se da experiência e das recomendações internacionais, a lei sujeita também as pessoas que têm como atividade principal ou acessória o giro de médias e grandes quantias de dinheiro em espécie ou que sejam mais usualmente envolvidas em esquemas de lavagem de dinheiro.

Em virtude disso, são abrangidas também pela lei as entidades seguradoras, de capitalização, distribuidoras de prêmios, administradoras de cartões de crédito e de credenciamento, pessoas jurídicas do ramo imobiliário, pessoas físicas e jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades, etc.

13.2 RESPONSABILIDADES LEGAIS

Nos artigos 10 e 11, a lei procura definir os procedimentos que as pessoas físicas e jurídicas enquadradas nas regras do art. 9º deverão adotar para que não sejam utilizadas para dar curso a operações de lavagem de dinheiro. Esses procedimentos estão no cerne do aparato institucional antilavagem do país. São eles:

- a) identificar seus clientes e manter cadastros atualizados (art. 10, inciso I);
- b) registrar toda transação que ultrapassar o limite fixado pela autoridade competente (art.10, inciso II) ;
- c) comunicar às autoridades competentes:

c.1) todas as transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassem o limite fixado pelas autoridades (art. 11, inciso II, alínea a);

c.2) a proposta ou a realização de transação que possa se constituir em sérios indícios dos crimes previstos na lei (art. 11, inciso II, alínea b). Trata-se de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes antecedentes previstos na lei ou com eles relacionar-se.

De acordo com o art. 10 da Lei 9.613/98, as pessoas obrigadas deverão identificar seus clientes e manter cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes.

Em relação à identificação do cliente e manutenção de dados cadastrais atualizados, a lei parece contemplar apenas um dos elementos da política “conheça seu cliente” (*Know Your Customer* – KYC).

Em primeiro lugar, é importante destacar que a lei brasileira é anterior ao documento do Comitê da Basileia que definiu e padronizou a política KYC. Em segundo lugar, a obrigação de implementar “políticas e procedimentos de monitoramento de contas e transações”, terceiro e talvez o mais importante elemento de uma eficiente política KYC, pode ser deduzido a partir de uma análise integrada dos dispositivos normativos.

O art. 11 da Lei 9.613/98, determina que as pessoas obrigadas devem dispensar especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na lei antilavagem ou com eles relacionar-se. Além disso, a proposta ou a realização desse tipo de transação deve ser comunicada à autoridade competente. Logo, essas disposições legais só podem ser adequadamente cumpridas pelas pessoas obrigadas se contarem com políticas e procedimentos internos permanentes de monitoramento de contas e transações.

Ainda em relação à identificação dos clientes, a lei brasileira está em sintonia com o FATF, que recomenda que as entidades financeiras não devem manter contas anônimas, nem contas sob nomes manifestamente fictícios.

O FATF acrescenta, ainda, que as instituições financeiras devem ser obrigadas a identificar os seus clientes habituais e até mesmo os ocasionais (Recomendação nº 10) e, se existir a mínima dúvida de que esses clientes não atuam por conta própria, as entidades financeiras devem adotar medidas razoáveis para obter informações sobre a verdadeira identidade das pessoas em cujo nome é aberta uma conta ou é efetuada uma transação (Recomendação nº 11).

Em relação ao registro de operações financeiras e comerciais, cabe destacar que o objetivo é dificultar a dissimulação da origem ilícita do dinheiro “sujo”, uma vez que as medidas previstas visam propiciar registros confiáveis, fundamentais às investigações e ao rastreamento do percurso dos recursos objeto de lavagem.

A lei prevê que as pessoas obrigadas devem manter registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por ela expedidas (art. 10, inciso II).

A esse respeito, a legislação brasileira também se encontra em sintonia com o FATF, que recomenda que as entidades financeiras devem conservar, durante pelo menos cinco anos, todos os documentos relativos às transações efetuadas, tanto nacionais como internacionais, a fim de poder responder rapidamente aos pedidos de informação das autoridades competentes (Recomendação nº 12).

Em relação à comunicação de transações financeiras e comerciais às autoridades, o art. 11 da Lei 9.613/98 prevê duas modalidades distintas: uma subjetiva (inciso II, alínea b) e outra objetiva (inciso II, alínea a). Além disso, a lei brasileira determina que as comunicações sejam enviadas às respectivas autoridades de fiscalização ou regulação. Caso a pessoa não esteja

submetida à fiscalização de nenhum órgão, a comunicação deverá ser dirigida ao COAF (art. 11, parágrafo 3º).

A modalidade subjetiva de comunicação prevê que as pessoas obrigadas deverão comunicar às autoridades competentes, no prazo de 24 horas, abstendo-se de dar ciência de tal ato aos clientes, a proposta ou a realização de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na lei ou com eles relacionar-se.

Toma-se evidente que esse dispositivo da Lei 9.613/98 atribuiu às pessoas obrigadas a função de formar um juízo de valor a partir de indícios de suspeição colhidos entre as movimentações financeiras e comerciais de seus clientes, bem como de propostas de potenciais clientes. Só então as pessoas devem comunicar a transação suspeita à autoridade competente.

As normas que regulamentam a Lei procuram mitigar o grau de subjetividade que existe numa regra desse tipo. A título de exemplo, a Circular 2.852/98 do Banco Central estabelece que devem ser comunicadas as operações incompatíveis com a atividade econômica e capacidade financeira do cliente. Já a Carta-Circular 2.826/98 estabelece um rol não-taxativo de situações suspeitas, para servir de orientação aos agentes econômicos sob sua supervisão.

Cabe ressaltar que, no caso da modalidade subjetiva, o prazo estabelecido pela lei – de 24 horas – para a realização da comunicação à autoridade competente é muito exíguo. Nessa modalidade, a comunicação é precedida de um juízo de valor. E esse juízo, geralmente, depende de um processo prévio de investigação interna e obtenção de dados complementares, muitas vezes junto ao próprio cliente, processo esse que demanda algum tempo. A própria decisão de comunicar ou não a operação suspeita reveste-se de tal importância para a instituição que, normalmente, é atribuída a um colegiado, o que também acaba exigindo um tempo maior que o determinado pela lei. Em função desses aspectos, tem ganhado força uma interpretação jurídica de que o prazo em questão inicia-se a partir da formação de juízo e não da realização da transação, o que praticamente torna inócuo esse aspecto da lei.

Já a modalidade objetiva prevê que as pessoas obrigadas deverão comunicar às autoridades competentes, no prazo de 24 horas, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, todas as transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas.

A lei não faz menção a qualquer análise prévia por parte das pessoas obrigadas. Logo, todas as operações que se enquadrarem nas regras estabelecidas pelas autoridades fiscalizadoras devem ser comunicadas em 24 horas a partir de sua efetivação.

Essa modalidade de comunicação tem nítida inspiração em legislações estrangeiras. Nos EUA, por exemplo, existem formulários específicos que devem ser preenchidos e enviados às autoridades competentes por ocasião da realização de transações em espécie acima de US\$ 10 mil, independentemente de qualquer análise sobre o perfil do cliente ou de qualquer tipo de suspeição.

Além disso, em caso de suspeita, por parte das entidades financeiras, de que certos capitais provêm de uma atividade de natureza criminal, essas entidades devem ser obrigadas a declarar rapidamente as suas suspeitas às autoridades competentes (Recomendação nº 15).

Apesar da clara intenção dos autores do projeto de lei, o BACEN, a CVM, a SUSEP, a SPC e o COAF editaram regulamentos que prevêem apenas a modalidade de comunicação subjetiva. Essa falta de regulamentação da regra de comunicação objetiva talvez seja explicada pela quantidade excessiva de comunicações que ela geraria, incompatível com a estrutura que o COAF dispõe até o momento.

Além disso, no caso do sistema bancário em particular, existe uma cultura de registrar como tendo sido realizada em espécie operações que não foram efetivamente em espécie. Isso dificultaria o cumprimento de uma regra semelhante à dos EUA, de comunicar todas as operações em espécie acima de determinado valor. O exemplo mais nítido dessa falta de

fidelidade dos registros bancários brasileiros são os depósitos de cheques de mesma agência, que são rotineiramente registrados como se tivessem sido realizados em espécie.

Além disso, uma norma de comunicação objetiva de tal natureza poderia ser questionada na justiça pelos clientes e setores obrigados, sob o argumento de ferir garantias constitucionais como o direito a intimidade, ao sigilo de dados, etc., sem uma adequada justificativa do ponto de vista jurídico.

13.3 SANÇÕES

A exigência legal de uma conduta, sem a previsão em lei de uma sanção em caso de não cumprimento, torna-se inócua. Principalmente quando a conduta exigida implica, para os agentes econômicos, custos maiores (pela necessidade de implantar sistemas de controles internos, por exemplo) e receitas menores (pela necessidade de recusar a realização de negócios com pessoas suspeitas de envolvimento com lavagem de dinheiro). Logo, a responsabilização administrativa constitui um elemento fundamental para o sucesso do sistema antilavagem projetado para o país.

Nesse sentido, as pessoas obrigadas que deixarem de cumprir as atribuições previstas nos art. 10 e art. 11 da Lei nº 9.613/98 estão sujeitas à aplicação, cumulativamente ou não, das seguintes sanções de natureza administrativa, observando-se o critério de progressividade e proporcionalidade: advertência; multa pecuniária variável de 1% até o dobro do valor da operação ou do lucro obtido, ou, ainda, de até R\$ 200.000,00; inabilitação temporária, pelo prazo de até 10 anos, para o exercício do cargo de administrador, cassação da autorização para operação ou funcionamento.

13.4 COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL

De acordo com a lei, a regulamentação das medidas de combate à lavagem de dinheiro, a apuração do cumprimento das responsabilidades e a aplicação das respectivas sanções, são

de competência dos respectivos órgãos governamentais fiscalizadores ou reguladores. Residualmente essas atribuições podem ser do próprio COAF, em relação às pessoas do art. 9º não submetidas a nenhuma autoridade de fiscalização ou regulação.

Nesse sentido, a Lei 9.613/98 reconhece como autoridade administrativa competente, além do COAF, o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), observada, por parte de cada uma, a sua respectiva área de atuação.

14. SIGILO BANCÁRIO

A CPI do Narcotráfico pôs em destaque a problemática do sigilo bancário no Brasil. De acordo com seu relatório final, foram os tribunais brasileiros que alçaram o sigilo bancário à categoria de garantia constitucional.

Em função da rigidez dessa garantia legal, até mesmo os órgãos públicos fiscalizadores só podem compartilhar entre si informações financeiras protegidas pelo sigilo em situações muito específicas, como no caso de prévia e expressa autorização judicial.

Essa garantia constitucional surgiu de uma construção puramente interpretativa. A Carta Magna refere-se tão somente ao direito à intimidade e ao sigilo de dados, no entanto, os tribunais, referendando a opinião de diversos juristas e de partes interessadas, adotaram interpretação segundo a qual o direito à intimidade e ao sigilo de dados também engloba o direito ao sigilo em transações de natureza bancária.

É interessante notar que a flexibilização do sigilo bancário para a Receita Federal sempre foi muito restrita, apesar da Constituição Federal, em seu art. 145, parágrafo 1º, facultar “à administração tributária (...) identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.²⁵

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 28 /03/2006.

As raízes dessa interpretação do judiciário, bem como da opinião de renomados doutrinadores, podem ser encontradas em aspectos culturais e ideológicos muito marcantes da sociedade brasileira. Esses aspectos encontram-se, muitas vezes, intimamente ligados à questão da sonegação fiscal, conforme já tratado anteriormente.

Em nome de garantias de caráter eminentemente individual, a sociedade e o Estado têm permitido que, ao longo do tempo, "negócios" altamente danosos ao interesse coletivo sejam realizados sob a proteção das leis e de interpretações jurídicas excessivamente conservadoras. Essa desmesurada proteção à intimidade, sob a forma de um alto grau de sigilo bancário, tem dificultado em muito o trabalho das instituições públicas de investigação e combate a comportamentos que ferem bens jurídicos de grande interesse coletivo.

Nas Quarenta Recomendações do FATF, também são encontradas disposições sobre a mitigação do sigilo bancário, com vistas a não inviabilizar as medidas de combate à lavagem de dinheiro. A Recomendação nº 2 é muito direta a esse respeito: "As normas relativas ao segredo profissional das entidades financeiras devem ser concebidas de maneira a não impedir o cumprimento das Recomendações".²⁶

Além dessa recomendação, o FATF orienta que as entidades financeiras, os seus dirigentes e empregados devam ser protegidos por disposições legislativas contra qualquer responsabilidade, penal ou civil, por violação de regras de confidencialidade, sejam elas impostas por contrato ou por qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa, se declararem de boa fé as suas suspeitas às autoridades competentes, mesmo quando não sabiam precisamente qual era a atividade criminal em questão, e mesmo que a atividade ilegal sob suspeita não tenha realmente ocorrido (Recomendação nº 16).

Cabe destacar que essa orientação do FATF foi contemplada no parágrafo 2º do art. 11 da Lei 9.613/98. Em 10 de janeiro de 2001, foi promulgada a Lei Complementar nº 105, que

²⁶ FATF. Financial Action Task Force On Money Laundering. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org> . Acesso em: 28 /03/2006.

dispôs sobre o sigilo das operações de instituições financeiras. A Lei Complementar nº 105/01, revogou o art.38 da Lei nº 4.595/64, que tratava do tema, e disciplinou o instituto do sigilo bancário, introduzindo modificações significativas.

Essa lei define o sigilo bancário como regra geral (art. 1º). Entretanto, no art. 6º, estabelece a flexibilização do sigilo bancário, como uma exceção à regra geral, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames forem considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

Segundo a Secretaria da Receita Federal²⁷, a Lei Complementar nº 105/01 reconhece a prevalência do interesse público e social sobre o interesse privado ou individual. Nesse sentido, o fornecimento de informações à SRF pelas instituições financeiras, referentes à CPMF, não constitui violação ao dever de sigilo, estando previsto expressamente no art. 1º, parágrafo 3º, inc. III. da Lei Complementar.

A lei, em essência, autoriza a transferência de informações bancárias protegidas por sigilo a órgãos e entidades que já estão obrigados por lei a mantê-las em sigilo. Conseqüentemente, os dados permanecerão sob sigilo, já que não haverá exposição ou divulgação de informações ligadas à vida privada ou à intimidade das pessoas. A título de exemplo, as informações bancárias sigilosas transferidas à administração tributária (art. 5º), deverão ser mantidas sob sigilo fiscal por força do Código Tributário Nacional (art. 198 da Lei 5.172/66) e da lei que rege os funcionários públicos (art. 132, IX, da Lei 8.112/90).

A flexibilização do sigilo bancário pode ser judicial (como já existia anteriormente) ou administrativa (modalidade que foi bastante ampliada). No entanto, no caso de flexibilização do sigilo bancário por meio administrativo, deve-se observar a existência de requisitos essenciais como processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais informações devem ser consideradas absolutamente necessárias pela autoridade administrativa competente.

²⁷ SRF - Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/> . . Acesso em: 28 /03/2006.

15 COAF

15.1 ATRIBUIÇÕES

O art. I 4 da Lei n. 9.613/98 dispõe sobre a criação, no âmbito do Ministério da Fazenda, da Unidade de Inteligência Financeira brasileira: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). O padrão que serviu de base para o projeto desse órgão foi o modelo de FIU estabelecido pelo Grupo de Egmont.

O COAF só foi efetivamente constituído no final de 1998, com a aprovação do seu estatuto (Decreto nº 2.799, de 8 de outubro de 1998), com a nomeação do presidente do Conselho (Decreto de 15 de outubro de 1998) e com a aprovação de seu regimento interno (Portaria do Ministro de Estado da Fazenda nº 330, de 18 de dezembro de 1998)²⁸.

A FIU nacional foi concebida para ter um papel central no aparato institucional antilavagem do Brasil. Cabe a esse órgão receber e “processar” as comunicações de operações suspeitas feitas pelas pessoas obrigadas, as denúncias da sociedade e as informações enviadas por outros órgãos públicos, bem como solicitar informações complementares em decorrência de suas atividades.

²⁸ COAF - Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_contatos.htm . Acesso em: 28 /03/2006.

Nesse sentido, entre as principais atribuições do Conselho estão a de disciplinar, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas da prática de lavagem de dinheiro, sem prejuízo da competência dos demais órgãos governamentais envolvidos nesse combate.

Segundo o art. 15 da Lei 9.613/98, “o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito”.

Além das mencionadas funções, o parágrafo 2º do art. 14 atribui ao COAF um caráter de coordenação das atividades governamentais de combate à lavagem de dinheiro, devendo para tanto propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate a essa atividade delituosa.

Esse Conselho possui também a incumbência, em relação às pessoas obrigadas não submetidas a nenhuma outra autoridade de fiscalização, de regulamentar a lei de combate à lavagem de dinheiro, apurar o cumprimento das responsabilidades e aplicar as penas administrativas cabíveis (art. 14 do Estatuto do COAF – Decreto 2.799/98).

Cabe, ainda, ao COAF atuar em consonância com as orientações que vêm sendo adotadas internacionalmente pelas entidades encarregadas de promover o combate à lavagem de dinheiro, ampliando seus vínculos com organismos internacionais e agências congêneres de outros países.

Analizando a Lei 9.613/98, bem como o Estatuto do COAF, não há qualquer menção a uma atividade de investigação a ser realizada pela FIU nacional. Logo, a despeito da intenção original dos autores do projeto de lei, não resta dúvidas que o legislador pátrio optou por um modelo de FIU sem atribuições de investigação.

No entanto, decorre dessa interpretação um problema não menos importante. Se a competência de investigação dos crimes de lavagem é da Polícia e do Ministério Público, o COAF não corre o risco de tornar-se um “selecionador” das comunicações recebidas, sujeito

aos mais diversos interesses, inclusive os de ordem política, advindos do Poder Executivo, ao qual está subordinado? Não poderia haver, por parte do COAF, a usurpação de uma atribuição constitucional do Ministério Público que é a de avaliar as provas, indícios e demais informações e decidir propor ou não a ação penal?

Essa é uma questão muito séria, na medida que o Ministério Público, como titular da ação penal, segundo a Constituição Federal, foi criado como uma instituição com prerrogativas que permitem, em tese, um grande grau de isenção na avaliação das provas e indícios colhidos, podendo, inclusive, determinar a abertura ou reabertura do Inquérito Policial. Já o COAF é apenas um órgão administrativo vinculado à esfera da administração direta federal e subordinado ao Ministério da Fazenda.

A situação torna-se ainda mais grave pelo fato da lei não prever nenhum controle externo sobre as atividades do COAF de forma a garantir que as comunicações e denúncias recebidas sejam adequadamente analisadas, processadas, e distribuídas às autoridades competentes. Com isso, o órgão adquire um poder político excessivamente grande, sem sujeitar-se aos contrapesos legais para equilibrar esse poder.

15.2 ESTRUTURA

O COAF é um órgão de deliberação coletiva, com jurisdição sobre todo o território nacional. Sua sede fica localizada no Distrito Federal, mas há a possibilidade de manter núcleos descentralizados mediante a utilização da infra-estrutura de unidades regionais dos órgãos a que pertencem os conselheiros, objetivando a cobertura de todo o território nacional.

Atualmente o COAF ocupa apenas metade de um dos andares de um dos prédios do Ministério da Fazenda em Brasília, um espaço extremamente diminuto para as atribuições e importância de um órgão desse tipo. Sua estrutura organizacional é composta pelo: Presidente; Plenário e Secretaria-executiva.

O presidente do órgão é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Fazenda. Esse cargo é de dedicação exclusiva. Dentre outras atribuições, compete-lhe representar o COAF perante autoridades nacionais e internacionais; promover e articular o intercâmbio de cooperação mútua entre órgãos públicos de todas as esferas; editar os atos normativos e regulamentares necessários ao aperfeiçoamento dos trabalhos do Conselho; officiar as autoridades competentes sempre que forem examinados casos com fortes indícios de irregularidades (art. 9º do Estatuto do COAF).

O plenário é composto por oito conselheiros, designados pelo Ministro da Fazenda a partir da indicação dos respectivos Ministros de Estado. A função não exige dedicação exclusiva. Os conselheiros são escolhidos dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo dos seguintes órgãos: Banco Central do Brasil – BACEN; Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN; Secretaria da Receita Federal – SRF; Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; Departamento de Polícia Federal – DPF; Ministério das Relações Exteriores – MRE. A competência dos conselheiros está disciplinada no art. 10 do Estatuto do COAF.

Compete ao plenário do COAF zelar pela observância da legislação pertinente, do seu estatuto e do seu regimento interno; decidir sobre infrações e aplicar as penalidades administrativas previstas para as pessoas para as quais não haja órgão fiscalizador ou regulador próprio; coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes na prevenção e na repressão à lavagem de dinheiro, dentre outras atribuições (art. 7º do Estatuto do COAF).

15.3 ENTRADA NO GRUPO DE EGMONT

Desde sua criação, o Grupo de Egmont tem como objetivo, além da discussão de questões relevantes sobre a lavagem de dinheiro, avaliar se novas unidades de inteligência financeira estão aptas a integrar o Grupo e, conseqüentemente, ter acesso a todas as facilidades disponibilizadas por ele, tais como treinamento, troca de experiências e acesso à rede

internacional de segurança máxima para intercâmbio de informações relacionadas à lavagem de dinheiro (*Egmont Secure Web*).

Na reunião de Bratislava, República da Eslováquia, realizada em maio de 1999, o Grupo de Egmont ratificou a entrada do COAF nos seus quadros. Isso foi uma sinalização importante da concordância e do reconhecimento da organização com os progressos alcançados pela FIU brasileira.

15.4 RELACIONAMENTO COM O EXTERIOR

No exterior, o COAF tem recebido sinais de reconhecimento pelo desempenho alcançado. Um desses sinais foi a indicação para presidir o Grupo *Ad Hoc* das Américas na Reunião Plenária do FATF, ocorrida em Paris, em setembro de 2001.

As principais tarefas desse grupo presidido pelo Brasil são: dar apoio aos trabalhos realizados pelo GAFISUD e GAFIC; prover recomendações ao Plenário do FATF no que tange às ações que esse Grupo pode realizar visando o apoio das iniciativas antilavagem de dinheiro na região; atuar como um canal de comunicação entre o FATF e a CICAD/OEA, especialmente no Grupo de Peritos em Lavagem de Dinheiro da Comissão, a fim de ampliar a cooperação entre as duas organizações; atuar como canal de comunicação entre o FATF e organizações internacionais ou agências financiadoras com vistas à assistência técnica e programas de treinamento na região.

Além disso, a FIU norte-americana (FINCEN), órgão vinculado ao Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, propôs ao COAF uma cooperação técnico-operativa, disponibilizando a transferência de tecnologia e de equipamentos para que a FIU brasileira atue de forma mais eficiente no desenvolvimento de sua missão.

O COAF vem participando dos planos de implementação de vários compromissos governamentais, sendo considerado uma referência no continente pela sua atuação como

Unidade de Inteligência Financeira (FIU). A FIU brasileira tem participado ativamente dos exercícios de tipologias, das ações de apoio à criação de novas FIU nos países da região e ao incremento dessas unidades.

A FIU nacional também tem colaborado com as atividades do recém-criado Comitê Internacional contra o Terrorismo (CICTE), que resultou na elaboração da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, aprovada pela Assembléia Geral da OEA, em junho de 2002.

Em agosto de 2002, foi firmado convênio entre a CICAD/OEA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que concebeu um projeto para os diferentes tipos de FIU existentes na América do Sul, com vistas a dar apoio à implantação e ao aprimoramento dessas unidades. Para efeito de execução do projeto, os países foram classificados em três níveis: (i) países que não têm FIU; (ii) países nos quais a FIU demonstrou um desenvolvimento insuficiente; (iii) países com FIU operativa. O COAF foi classificado, junto com a FIU da Bolívia, no terceiro nível.

Outra atividade importante desenvolvida pelo órgão foi a participação nos Grupos de Revisão das quarenta Recomendações do FATF. Além disso, o país vem recebendo propostas de assinatura de Memorandos de Entendimento bilaterais com diversos países, visando a troca de informações relacionadas à lavagem de dinheiro. A participação da FIU brasileira no Grupo de Egmont também tem sido bastante ativa. Na reunião realizada na Holanda, em junho de 2001, o COAF passou a integrar o Grupo de Coordenação encarregado de formular as regras para o futuro do Grupo. O COAF tem participado também de outros grupos de trabalho, como o de Treinamento e Comunicação.

16 INGRESSO DO BRASIL NO FATF²⁹

Durante seu décimo aniversário, o FATF anunciou, em junho de 1999, o convite para que três países da América Latina (Argentina, Brasil e México) dessem início ao processo de adesão.

De acordo com esse processo, as referidas nações teriam que assumir o compromisso de seguirem as Quarenta Recomendações, além de desempenharem ativamente um papel de liderança regional e submeterem-se a um processo de avaliação mútua. Num primeiro momento, os países teriam o status de membros observadores. Posteriormente, com a aprovação da primeira avaliação, tornar-se-iam membros efetivos.

O processo de avaliação do Brasil envolveu, inicialmente, o preenchimento de um questionário detalhado sobre a atuação do País no combate à lavagem de dinheiro. A segunda etapa consistiu na visita de peritos do FATF às cidades de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Nessa visita, ocorrida entre os dias 21 e 24 de fevereiro de 2000, os peritos se reuniram com várias organizações governamentais e privadas, examinando minuciosamente as políticas e medidas antilavagem efetivamente implementadas no Brasil.

Das Quarenta Recomendações, o Brasil cumpria, à época, 38 recomendações plenamente e 2 parcialmente (recomendações nº 2 e nº 32). A Recomendação nº 2 trata da

²⁹ FATF. Financial Action Task Force On Money Laundering. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org> . Acesso em: 28 /03/2006.

mitigação do sigilo bancário e a Recomendação nº 32 do intercâmbio de informações relativas a operações suspeitas.

Esse desempenho altamente positivo foi reconhecido pelos principais organismos de combate à lavagem de dinheiro do mundo. Além disso, das 28 Recomendações que requeriam ações específicas de implementação por parte dos países, o Brasil cumpria 26 plenamente, estando à frente de vários outros países do FATF, tais como Canadá, Inglaterra, Japão e Estados Unidos.

Na reunião plenária do Grupo, ocorrida no mês de junho de 2000, em Paris, foi apresentado oficialmente o relatório de avaliação do Brasil e foi aprovado seu ingresso como membro efetivo. Esse fato demonstrou a concordância e o reconhecimento do FATF com os progressos alcançados pelo país.

17 PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO GAFISUD-GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA DA AMÉRICA DO SUL CONTRA LAVAGEM DE ATIVOS

Em cumprimento ao compromisso assumido perante o FATF de desempenhar um papel de liderança regional no combate à lavagem de dinheiro, o Brasil teve participação destacada na criação, num curto espaço de tempo, do GAFISUD - Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra Lavagem de Ativos, liderando estudos e ações de implementação desse organismo. Como resultado do acordo firmado durante as reuniões de Brasília, em agosto e setembro de 2000, foi assinado, na primeira Reunião Plenária do GAFISUD, realizada na cidade de Cartagena de Índias, Colômbia, no período de 7 a 9 de dezembro de 2000, o Memorando de Entendimento, acontecimento que representou o início oficial do Grupo de Ação Financeira da América do Sul.³⁰

Além de um papel de liderança na criação do GAFISUD, o Brasil tem prestado assistência ao Grupo no que diz respeito aos exercícios de avaliação dos sistemas nacionais antilavagem dos países-membros, a fim de homogeneizar a estrutura regional de combate a esse delito.

³⁰ COAF - Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_contatos.htm . Acesso em: 28/03/2006.

CONCLUSÃO

Vários organismos internacionais, tais como FMI, Banco Mundial e Comitê de Supervisão Bancária da Basileia têm alertado para a possibilidade da lavagem de dinheiro trazer instabilidade e ameaças à saúde dos sistemas bancários. Nesse sentido, buscou-se analisar como essa atividade criminosa impacta os riscos a que bancos estão sujeitos e que papel os órgãos de supervisão devem desempenhar a fim de cumprir sua função de zelar pela saúde e estabilidade do sistema bancário.

Foram identificados basicamente três tipos de riscos bancários associados à lavagem de dinheiro: o risco de imagem, o risco legal e o risco operacional, com destaque para os dois primeiros. Do ponto de vista da supervisão bancária, sustentou-se que cabe aos supervisores a tarefa de fiscalizar a adequação dos controles internos implementados pelas instituições bancárias frente aos riscos por elas incorridos, incluindo, por consequência, os riscos trazidos pela lavagem de dinheiro.

Tratou-se também dos potenciais danos desencadeados por uma crise bancária, incluindo a possibilidade de alastrar-se pelos mercados internacionais, em função da globalização financeira. Alertou-se, em consequência, para a importância da existência de normas e padrões de conduta bastante rígidos para o setor bancário e de uma supervisão igualmente austera por parte do órgão competente. Mereceram destaque, nesse sentido, as orientações elaboradas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia.

Os danos econômicos das crises bancárias foram potencializados pelo processo de integração dos mercados financeiros nacionais e pelo desenvolvimento das novas tecnologias da informação. Esses mesmos processos permitiram à lavagem de dinheiro adquirir um caráter crescentemente transnacional de forma que as iniciativas isoladas de combate tornaram-se cada vez mais infrutíferas, uma vez que os lavadores, cada vez mais especializados e qualificados, têm conseguido contornar as restrições impostas por determinadas nações, aproveitando-se das brechas legais deixadas por outras jurisdições.

Outro importante elemento institucional destacado como integrante do modelo internacional de combate à lavagem foi a criação das Unidades de Inteligência Financeira (FIUs). Um aspecto importante em relação às FIUs diz respeito ao intercâmbio de informações entre países. Tendo em vista o caráter transnacional dos crimes que geram recursos a serem lavados e da própria atividade de lavagem em si, a cooperação internacional e a troca de informações entre nações têm sido cada vez mais importantes no âmbito dos esforços internacionais antilavagem. Nesse sentido, as FIUs têm se constituído num importante canal institucional de intercâmbio de informações entre países, marcado pela rapidez e eficiência.

Apesar de reconhecer os graves danos que a lavagem pode trazer à economia nacional e internacional, os ideólogos e defensores do modelo internacional de prevenção e combate a lavagem de dinheiro têm sustentado que os sistemas implantados não devem restringir de forma alguma a liberdade de realização de transações financeiras e comerciais.

A chave do modelo internacional é a informação e não o controle. Assemelha-se, em diversos aspectos, a um processo de auto-regulamentação. As responsabilidades de identificar as transações suspeitas e de comunicá-las à FIU do país são atribuídas aos próprios agentes econômicos. Nesse modelo, a política “conheça seu cliente” (KYC) possui papel fundamental.

Outro aspecto que mereceu grande atenção foi o sigilo bancário. Até muito recentemente, o sistema antilavagem brasileiro carecia de instrumentos legais que permitissem abrandar a rigidez do sigilo bancário. No entanto, em 10 de janeiro de 2001, foi promulgada a

Lei Complementar nº 105, que flexibilizou as regras de sigilo. No entanto, ainda permanece certa expectativa sobre a decisão do Poder Judiciário em relação a sua constitucionalidade.

A FIU brasileira foi concebida para ter um papel central no aparato institucional antilavagem. Analisando a natureza do órgão, chegou-se à conclusão que o COAF não possui função investigativa. Cabe-lhe receber e “processar” as comunicações de operações suspeitas e demais informações enviadas pelos órgãos públicos e pela sociedade, bem como solicitar informações complementares em decorrência de suas atividades, e fundamentalmente distribuir as informações processadas às autoridades competentes: Polícia e Ministério Público, que realizarão as investigações que acharem necessárias.

Além disso, esse Conselho possui a incumbência, em relação às pessoas obrigadas não submetidas a nenhuma outra autoridade de fiscalização, de regulamentar a lei de combate à lavagem de dinheiro, apurar o cumprimento das responsabilidades e aplicar as penas administrativas cabíveis.

No entanto, se a competência de investigação dos crimes de lavagem é da Polícia e do Ministério Público, o COAF corre o risco de tomar-se um “selecionador” das informações recebidas, entrando em conflito com uma atribuição constitucional do Ministério Público, que é a de decidir propor ou não a ação penal ao judiciário, mediante uma prévia avaliação das provas, indícios e demais informações existentes sobre o caso. Sem ser informado sobre as suspeitas comunicadas, não há como esse órgão desempenhar suas atribuições.

O mais grave dessa questão é que o COAF, como um órgão administrativo que não dispõe de prerrogativas semelhantes às do Ministério Público para evitar pressões externas, fica sujeito aos mais diversos interesses, inclusive aos de ordem política. É fundamental que um órgão com o poder que o COAF possui, em função do caráter das informações que recebe de todo o Brasil e do exterior, esteja submetido a algum tipo de controle externo, a fim de não se tornar um instrumento de chantagens, favores políticos e impunidade. O ideal é que o Ministério Público, pela natureza de suas atribuições e de suas responsabilidades, participe desse mecanismo de controle.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 2000.

BIS - Disponível no site: <http://www.bis.org/publ/bcbs61.htm> . Acesso em 06/05/2006.

BETTI, Francisco de Assis. O sigilo bancário e a nova lei que define o crime de “lavagem” de dinheiro: aspectos tributários e penais. Disponível em:

<http://www.cjf.gov.br/revista/numero5/artigo2.htm> . Acesso em: 28 /03/2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 28 /03/2007.

COAF - Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br> . Acesso em: 28 /01/2006.

Banco central do Brasil - Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/?BCIMP20040827>. Acesso em: 28 /03/2006.

COAF - O COAF foi criado pela Lei nº 9.613, de 03.03.98, no âmbito do Ministério da Fazenda. Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_contatos.htm. Acesso em: 28 /03/2007.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução nº 301, de 16 de abril de 1999.

Dispõe sobre a identificação, o cadastro, o registro, as operações, a comunicação, os limites e a responsabilidade administrativa de que tratam os incisos I e II do art. 10, I e II do art. 11 e os arts. 12 e 13, da Lei Nº 9.613, de 03.03.98, referente aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Disponível em:

<https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/legislacao/cvminstrucao301.htm> . Acesso em: 28 /03/2006.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução nº 1.120, de 4 de abril de 1986.

<http://www.cnb.org.br/CNBV/resolucoes/res1120-1986.htm> . Acesso em: 28 /03/2007.

Decreto nº 2.799, de 8 de outubro de 1998. Aprova o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF. Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/drci/legislacaonew.htm#LD> . Acesso em: 28 /03/2007.

DEPERON, Mariana Pazianotto. Lavagem de dinheiro. O Neófito - Informativo Jurídico, 14 mar. 2000. Disponível em: <http://www.neofito.com.br/artigos/art01/jurid277.htm> . Acesso em: 28 /03/2006.

EGMONT - Disponível no site: <http://www.egmontgroup.org/> . Acesso em 06/05/2006

FATF. Financial Action Task Force On Money Laundering. FATF Members. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org> . Acesso em: 28 /03/2006.

FINCEN - Disponível no site: http://www.fincen.gov/int_main.html. Acesso em: 01/03/ 2007.

FIU - *Financial Intelligence Unit*. Disponível no site:

<https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/sobrecoaf/rel1999.htm>. Acesso em 06/05/2006

GÓES, Silvana Batini Cesar. Sonegação Fiscal e “lavagem” de dinheiro: Uma visão crítica da Lei n. 9.613/98. Disponível em:

<http://www.cjf.gov.br/revista/numero5/artigo3.htm> . Acesso em: 28 /03/2006.

Lavagem de Dinheiro - Ministro defende “ampla cooperação internacional”. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 18 ago. 2003. Disponível em:

<http://conjur.estadao.com.br/static/text/3951,1> . Acesso em: 28 /03/2006.

LEI Nº 10.467, DE 11 DE JUNHO DE 2002. Disponível no site:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110467.htm. Acesso em: 28 /03/2006

Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9613.htm> . Acesso em: 28 /03/2007.

MAIA, Rodolfo Tigre. O Estado Desorganizado contra o Crime Organizado. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997.

MAIA, Rodolfo Tigre. Lavagem de dinheiro. São Paulo, ed. Malheiros. 1999.

MEDEIROS, João Luis Aguiar de. CARDOZO, Maria Izabel Andrade Lima. A criminalização da lavagem de dinheiro no Brasil. Revista da CVM, Rio de Janeiro, n.27, p.28-30, Out. 1998.

Ministério da Justiça. Exposição de Motivos nº 692, de 18 de dezembro de 1996. Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/lavagem/exposicao_motivos.htm . Acesso em: 28 /03/2007.

ONU - Disponível no site:

http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_documentation.html#convention. Acesso em: 02 /03/2006.

REASON, Tim. Somebody's watching you – Money Laundering – U.S. Department of the Treasury, Antiterrorism Act of 2001. CFO: Magazine for Senior Financial Executives, Dec. 2002. Disponível em:
http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m3870/is_13_18/ai_95320211 . Acesso em: 28 /03/2006.

Resolução 001, de 13 de abril de 1999. Disponível em:
https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/legislacao/coaf_resolucao001.htm . Acesso em: 28 /03/2007.

Resolução nº 1.655, de 26 de outubro de 1989. Disponível em:
<http://www.cnb.org.br/CNBV/resolucoes/res1655-1989.htm> . Acesso em: 28 /03/2006.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa nº 188, de 6 de agosto de 2002. Relaciona países ou dependências com tributação favorecida ou oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2002/in1882002.htm> . Acesso em: 28 /03/2006.

UNODCCP- Disponível no site: http://www.unodc.org/unodc/money_laundering.html . Acesso em 01/04/2006

BIS - Disponível no site: <http://www.bis.org/dcms/dfs.jsp?a=&n=&sp-q=money+lauderling&sp-k=Basel+Committee> . Acesso em 06/05/2006.

LISTA DE SIGLAS

ABBI – Associação Brasileira De Bancos Internacionais
 ABIN – Agência Brasileira De Inteligência
 APT – Asset Protection Trust
 AUC – Autodefesas Unidas Da Colômbia
 AUSTRAC – Australian Transactions Reports And Analysis Centre
 BACEN – Banco Central Do Brasil
 BCCI – Bank For Coordination And Commerce International
 BID – Banco Interamericano De Desenvolvimento
 BIS – Bank Of International Settlements
 CFO – Centro Financeiro Offshore
 CICAD – Comisión Interamericana Para El Control Del Abuso De Drogas
 CICP- United Nations Centre For International Crime Prevention
 CICTE – Comité Interamericano Contra El Terrorismo
 CNC – Confederação Nacional Do Comércio
 CNI – Confederação Nacional Da Indústria
 CNSP – Conselho Nacional De Seguros Privados
 COAF – Conselho De Combate A Atividades Financeiras Ilícitas
 COPEI – Coordenação-Geral De Pesquisa E Investigação
 CPI – Comissão Parlamentar De Inquérito
 CTIF – Cellule De Traitement Des Informations Financières (Fiu Da Bélgica)
 CVM – Comissão De Valores Mobiliários
 DCOIE – Divisão Da Polícia Federal De Repressão Do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais

DPF – Departamento De Polícia Federal

FATF – Financial Action Task Force On Money Laundering

FEBRABAN – Federação Brasileira De Bancos

FIESP – Federação Das Indústrias De São Paulo

FINCEN – Financial Crimes Enforcement Network (Fiu Dos Estados Unidos)

GAFISUD-Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra Lavagem de Ativos

TI – Transparência Internacional

UNCTAD – United Nations Conference On Trade And Development

UNDCP – United Nations International Drug Control Programme

UNICRI – United Nations Inter-Regional Crime Research Institute In Rome

UNODCCP – United Nations Office Of Drug Control And Crime Prevention